

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Eraõiguse instituut

Mariann Ploompuu  
KONKURENTSI ÜLDPÕHIMÕTTE JÄRGMIMINE TEETÖÖDE HANKIMISEL  
Magistritöö

Juhendaja: Mari Ann Simovart, dr.iur

Tallinn  
2015

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. KONKURENTSI TAGAMINE HANKEMENETLUSES .....	7
1.1 Avalikustamine .....	7
1.2 Hanketingimused.....	9
1.2.1 Tehniline kirjeldus.....	9
1.2.2 Pakkujatele kehtestatavad nõuded.....	12
1.2.3 Hindamiskriteeriumid.....	17
1.2.4 Õiguskindlus.....	24
1.3 Sisuline kontroll kvalifitseerimisel .....	27
1.4 Otsuste motiveerimine .....	30
1.4.1 Kvalifitseerimise otsuste põhjendamine.....	30
1.4.2 Pakkumuse tagasilükkamise otsused.....	34
1.5 Hankemenetluse kehtetuks tunnistamine .....	36
2. KONKURENTSI TAGAMINE HANKELEPINGUTES .....	39
2.1 Hankelepingu sisu .....	39
2.2 Tähtajad.....	40
2.3 Poolte õigused ja kohustused .....	45
2.3.1 Tellija.....	45
2.3.2 Töövõtja.....	51
2.4 Tagatised .....	55
2.5 Leppetrahvid .....	58
2.6 Hankelepingu muutmine ja lõpetamine .....	62
2.6.1 Muutmine .....	62
2.6.2 Lõpetamine.....	64
KOKKUVÕTE .....	67
SUMMARY .....	76
ALLIKATE LOETELU .....	83
LISAD .....	91
LIHTLITSENTS.....	98

## SISSEJUHATUS

Teeseaduse (TeeS)<sup>1</sup> § 25 lõige 1 sätestab, et teehoidu<sup>2</sup> korraldab tee omanik Euroopa lepingu, riigihangete seaduse (RHS)<sup>3</sup> ja TeeS ning nende alusel antud õigusaktide kohaselt<sup>4</sup>. Eeltoodu tähendab seda, et riigil ja kohalikel omavalitustel (KOV) on kohustus selleks enne läbi viia hankemenetlus RHS tähenduses. Riigile kuuluvatel teedel on selles keskne roll Maanteeametil (TeeS § 25 lg 2), kohalikel teedel konkreetsel KOV-l (TeeS § 25 lg 3) ning metsateedel Riigimetsa Majandamise Keskusel (RMK) (TeeS § 25 lg 3<sup>1</sup>).

Riigikontroll, kes on Eesti riigi iseseisvumisest alates teinud mitmeid teetöid puudutavaid analüüse, on väitnud, et teetööde riigihangetel ei ole konkurents tagatud või piiratakse põhjendamatult.<sup>5</sup> Kuna väite tõestuseks pole esitatud detailsemat analüüsi, siis soovib autor seda iseseisvalt põhjalikumalt kontrollida.

Riigihankedirektiivide preambulates on riigihanke valdkonna eesmärgina selgelt sätestatud reaalse ja vaba konkurentsi tekkimine.<sup>6</sup> Selleks on riigihankedirektiivides omakorda sätestatud konkurentsi efektiivsuse printsiip (mis on sätestatud ka RHS §-is 3 lg-s 1 p 4), mis tähendab seda, et lepingu omistamisel säilitatakse konkurents mitmete hankijate vahel, selgitamaks, kes on võimeline parimatel tingimustel sooritama vajaliku hanke.<sup>7</sup> Selleks peab hankija riigihanget läbi viies järgima õigusnorme hankemenetluse viiside ja nende käikude

---

<sup>1</sup> Teeseadus.- RT I 1999, 26, 377 ... RT I, 12.07.2014, 24

<sup>2</sup> *Teehoiuna käsitatakse teetööde tegemist, kavandamist, teekasutuse korraldamist, tee kaitsevööndi hooldamist, tee projekteerimist ning tee haldamisega seotud muud tegevust.* (TeeS § 14 lg 1)

<sup>3</sup> Riigihangete seadus.- RT I 2007, 15, 76 ..... RT I, 29.06.2014, 109

<sup>4</sup> P. Vahter. *Õigusaktid teedehituses*. Tallinn: AS Teede Tehnokeskus, 2010, slaidid nr 1 – 17. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.ell.ee/failid/LVP2010/06\\_Oigusaktid\\_teedehituses.ppt](http://www.ell.ee/failid/LVP2010/06_Oigusaktid_teedehituses.ppt) (24.02.2015)

<sup>5</sup> Riigikontroll. Teetööd ja järelvalve nende üle: kas riigimaanteid hooldatakse mõistlikult? Tallinn: Riigikontroll, 2012, lk 16. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2223/Area/4/language/et-EE/Default.aspx> (12.04.2015); Riigikontroll. Teede remondiga seotud hangete korraldus. Tallinn: Riigikontroll, 2004, lk 4. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1790/Area/4/language/et-EE/Default.aspx> (12.04.2015)

<sup>6</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu 31.03.2004 a direktiiv 2004/18 EÜ ehitustööde, riigihanketööde, asjade riigihanketööde ja teenuste riigihanketööde sõlmimise korra kooskõlastamise kohta.- ELT L 134, 30.4.2004, lk 1 - 208;

Euroopa parlamendi ja nõukogu 31.03.2004 a direktiiv 2004/17/EÜ vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlustest.- ELT L 134, 30.4.2004, lk 1 – 176; Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26.02.2014 a direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta; Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26.02.2014 a direktiiv 2014/25/EL, 26 vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihanketööde ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ.

<sup>7</sup> K. Rosin. Riigihange: õiguslikud probleemid ja korruptsioon.- *Juridica*, 2001/9, lk 644

ning hanke sisu kirjelduse kohta. Viimast on tõdenud ka kohtujurist Stix-Hackl.<sup>8</sup> Samuti peab hankija järgima ka teisi riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, sest need tagavad omakorda ühel või teisel viisil konkurentsi printsiibi täitmist.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on uurida, kuidas teetööde hankimisel hankijad järgivad neile RHS §-st 3 lõikest 1 punktist 4 tulenevat kohustust konkurentsi efektiivselt ära kasutada. Autor soovib oma magistritöös analüüsida teetööde riigihangete menetlusi, tekkinud vaidlustusi ja hankijate koostatud hankelepinguid koosmõjus teetööde valdkonna ettevõtjate tagasisidega ning jõuda järeldusele, kuidas hankijad soodustavad Eestis oma tegevusega konkurentsi teket.

Käesoleva magistritöö hüpoteesiks on, et teetööde hankimisel ei ole tagatud RHS §-s 3 lõikes 1 punktis 4 nimetatud konkurentsi efektiivne ärakasutamine. Kontrollimaks püstitatud hüpoteesi on autor püstitanud järgnevad küsimused: Kuidas mõjutavad hankijad konkurentsi riigihangete alusdokumente (HD) koostades ja hankemenetlusi läbi viies? Kuidas mõjutavad hankijate poolt hankelepingutes sätestatud tingimused konkurentsi?

Autor teeb magistritöös järeldused ja annab soovitusi, kuidas peaksid hankijad käituma teetööde HD-te koostades ja hanget läbiviies ning hiljem lepingut täites, et konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtte järgmine oleks tagatud.

Teema valimisel pidas autor oluliseks alljärgnevaid aspekte:

- 1) Teetööde valdkonnas esinevate riigihangete vaidluste rohkust. Autor analüüsis riigihangete registris (eRHR) olevaid riigihankeid perioodil 01.07.2007-10.03.2015. Avaldatud riigihangete koguarv uuritaval perioodil kokku oli 51 973, millest vaidlustati 1 251 hanget ehk 2,4%. Avaldatud teetööde riigihangete koguarv uuritaval perioodil kokku on ligikaudu 2 684 hanget, millest vaidlustati ligikaudu 147 hanget (vt Tabel 3) ehk 5,5 %. See tähendab, et teehoiutööde riigihankeid vaidlustatakse 129,2 % rohkem võrreldes vaidlustatud riigihangete üldarvuga.

---

<sup>8</sup> EK 07.10.2004, C-247/02, *Sintesi SpA v. Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici*, kohtujurist Stix-Hackli ettepanek, p 38.

- 2) Eestis on teetööde valdkonnas pakkujate hulk piiratud, mida näitab madal konkurents riigihangetel. Saamaks teada pakkujate ja sõlmitud lepingute arvu, uuris autor eRHR 2013. aasta riigihankemaastiku<sup>9</sup> kokkuvõtte statistikat, milline on uusim avalikult kättesaadav valdkonda puudutav teave. Analüüsist selgus, et teetööde riigihankeid korraldati 2013. aastal ligikaudu 443 ning hankelepingu sõlmimiseni jõudis kitsas ring ettevõtjad. Tabelist 1 nähtub, et pakkujaid, kellega sõlmiti 2013. aastal 5 või rohkem hankelepingut oli kokku 22. Suurem osa nendest hankelepingutest, ehk 40, 4 %, sõlmiti vaid 5 pakkujaga. Autor leiab, et arvestades teehoiutööde valdkonna rahalist osakaalu riigieelarvest (vt. Tabel 2) on lepinguid sõlminud erinevate pakkujate hulk liiga väike. Üksikud ettevõtjad valitsevad suuremat osa valdkonna turust, mis näitab probleemi olemasolu konkurentsi osas.
- 3) Teemat ei ole Eestis varasemalt konkurentsi efektiivse ärakasutamise aspektist detailsemalt uuritud.

Autor on jaotanud käesoleva magistritöö kaheks osaks. Esimeses osas analüüsib autor teetööde hankimisel hankemenetluste etapis tekkinud probleeme (vt Tabel 3), tuues kohaseid näiteid Vaidlustuskomisjoni (VaKo) praktikast. Autor uurib, kuidas hankijad tagavad hankemenetluse käigus konkurentsi põhimõtte järgimist, analüüsides HD-te alates hanketeate avalikustamisest kuni pakkuja edukaks tunnistamiseni. Samuti pöörab autor tähelepanu mitmetele aspektidele, millede osas küll puudusid vaidlustused, kuid on autori hinnangul olulised konkurentsi soodustamise põhimõtte seisukohast (nt avalikustamine).

Töö teine osa käsitleb HD-des sisalduvaid hankelepinguid koosmõjus valdkonna ettevõtjatelt saadud tagasisidega, eesmärgiga selgitada, kuidas on hankijad koostanud hankelepinguid konkurentsi efektiivse ära kasutamise aspektist lähtudes. Teises osas analüüsib autor eRHR-is sisalduvaid hankelepingute projekte, tuues esile ilmekamaid näiteid nendes sätestatud tingimustest, mis on vastuolus konkurentsi soodustamise üldpõhimõttega.

---

<sup>9</sup> Rahandusministeerium. Riigihankemaastiku kokkuvõte 2013. aasta: poliitika kujundamine, nõustamis- ja koolitustegevus, riiklik järelevalve, riigihangete register ja statistiline ülevaade. Tallinn: Rahandusministeerium, 2013, lk 60 - 64 Kättesaadav arvutivõrgust: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216043&folderId=518320&name=DLFE-33903.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216043&folderId=518320&name=DLFE-33903.pdf) (13.04.2015)

Lisaks viis autor töö teise osa jaoks läbi küsitluse, saamaks teada valdkonna ettevõtjate poolset kogemust hankelepingute täitmisel. Kokku pöördus töö autor 30 ettevõtte poole, kellest vastasid 6. Autori küsimustik avaldati ka Ajalehe Äripäev ehitusuudiste rubriigis. Uuringu korraldamise meetodina eelistas autor poolstruktureeritud–küsimustikku<sup>10</sup>, mis võimaldab koguda informatsiooni suuremalt hulgalt ettevõtetelt ning uuringus osalejail anonüümseks jääda. Anonüümsuse tagamine oli oluline, kuna suurendas tõenäosust, et inimesed vastavad nii, nagu mõtlevad.<sup>11</sup>

Töö koostamisel tugineb autor põhiliselt empiirilisel teel saadud allikatele. Selleks kasutab kõiki eRHR võimalusi, kus sisalduvad avalikustatud andmed teetööde riigihangete kohta. Esmalt analüüsib autor perioodil 01.01.2007-10.03.2015 valdkonnas korraldatud riigihangete vaidlustusi. Teiseks uurib ja analüüsib autor sama perioodi hangete alusdokumentides sisalduvaid hankelepinguid, mis on valitud juhusliku valimi alusel, võttes aluseks valdkonna kahe suurima tellija, kelleks on Maanteeamet ja RMK, ligikaudu 30 hankelepingut. Samal meetodil uuritakse ja analüüsitakse erinevate KOV-te poolt avalikustatud riigihangete hankelepinguid, võttes aluseks ligikaudu 20 lepingut. Analüüside tulemusena tuuakse esile markantsemaid näiteid olukordadest, kus autori hinnangul konkurentsi põhimõtet pole järgitud. Saadud andmeid analüüsib ja võrdleb autor põhiliselt RHS, võlaõigusseaduses (VÕS)<sup>12</sup>, TeeS või riikihankedirektiivides (vana ja uus) sätestatuga ning teeb nende alusel järeldusi. Andmeid analüüsides tugineb autor ka enda hankespetsialistina töötades saadud kogemustele. Tulemused toob autor välja tekstilisel kujul.

Lisaks eelpooltoodud põhilistele allikatele kasutab autor töös valdkonda puudutavaid õigusakte (nt ehitusseadus), Eesti- ja Euroopa kohtupraktikat, õigusaktide kommentaare ja seletuskirju, õppekirjandust (nt võla-, riigihanke- ja ehitusõiguse õpikud), valdkonda puudutavaid Riigikontrolli aruandeid, teiste üliõpilaste lõputöid, Maanteeameti aastaraamatud ja ajakirju (nt Juridica, Teeleht).

---

<sup>10</sup> *Kominatsioon vabalt vastatavatest küsimustest ja küsimustest, millele tuleb vastata valikvastusega.*

<sup>11</sup> J. Dorbek. Riigihankealane koolitusvajadus. RiTo 17, 2008. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12535>

<sup>12</sup> Võlaõigusseadus.- RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 11.04.2014, 13

## 1. KONKURENTSI TAGAMINE HANKEMENETLUSES

### 1.1 Avalikustamine

Selleks, et konkurents pakkujate vahel tekkida saaks, on vaja korraldatavast riigihankest esmalt teada anda.<sup>13</sup> Riigihange algab hanketeate avaldamisega eRHR-is, juhul kui ostetava teenuse, asja või ehitustöö eeldatav maksumus on võrdne või suurem lihthanke piirmäärast (RHS § 29 lg 1 ja RHS § 18<sup>1</sup> lg 1). Alla piirmäära jäävate hangete korraldamisel lähtuvad hankijad oma hankekorrast, mille kehtestamine on neile tulenevalt RHS §-st 13<sup>1</sup> kohustuslik, kui hankija poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot. Alla piirmäära jäävad hanked avaldatakse üldjuhul, kas hankija veebilehel või küsib hankija hanke eseme kohta võistlevaid pakkumusi erinevatlet pakkujatelt. Viimati nimetatul puhul on Rahandusministeerium asunud seisukohale, et selliselt pakkumuste küsimine ei ole kooskõlas RHS-i üldpõhimõtetega.<sup>14</sup>

Autori hinnangul on konkurentsi tagamise põhimõte, vastavalt RHS §-s 15 lg-tes 1 ja 3 tulenevate piirmäärast ületavate hangete avalikustamise osas, täidetud. Sama ei saa öelda alla piirmäära maksumusega jäävate hangete avalikustamise osas. Hankeid, mille maksumus on alla piirmäära, korraldatakse sagedamini KOV-de poolt. Kuna alla piirmäära jäävate hangete puhul riigihangete registris avaldamist ei toimu, siis tuleb pakkujatel igapäevaselt jälgida suurt hulka KOV-de veebilehti, saamaks teavet korraldatavate hangete kohta. Juhul kui hankija otsustab võtta eseme hankimiseks näiteks kolm konkureerivat pakkumust, siis on oht, et hankija küsib konkureerivaid pakkumusi samadelt ettevõtetelt ning tekitab nn suletud ringi, kuhu teistel pakkujatel asja ei ole. Hüllem veel, kui sellesse suletud ringi kuuluvad sõbrad ja sugulased ehk hankija ja pakkuja on omavahel seotud. Selline olukord ei soodusta olemasoleva konkurentsi efektiivset ärakasutamist ega uue teket ja pigem piirab seda ning on lahendatud ebanõistlikult. Eestis tervikuna toimivad väga hästi erinevad riiklikud e-teenused. Alla piirmäära maksumusega jäävate riigihangete korraldamise kohta on samuti mõistlik teha kõikide hankijate hankeid koondav veebipõhine lahendus või täiendada olemasoleva eRHR-i võimalusi. Mida laialdasemalt infot jagatakse, seda tõenäolisem on, et hankemenetlusest tuleb

---

<sup>13</sup> EK 12.07.2001, C-399/98, *Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi and Others v. Comune di Milano*, p 52

<sup>14</sup> *Autorile tööalaselt teatavaks saanud informatsioon.*

osa võtma ja esitab konkureeriva pakkumuse rohkem ettevõtjaid, kelle hulgast saab hankija soodsaima välja valida.<sup>15</sup>

Tiina Ojasalu on oma artiklis väitnud, et alla piirmäära hangete puhul tuleb arvestada sellega, et neist ei ole ettevõtjad sedavõrd huvitatud ja avalikustamine ei pruugi sel puhul konkurentsile tekkele kaasa aidata.<sup>16</sup> Autor ei nõustu eeltoodud väitega, kuna paljud väiksemad ettevõtted ei vasta alati hankijate kehtestatud tingimustele piirmäära ületavate hangete korral ning neil ei pruugi olla ka tehnilist võimekust suuremahuliste hangete teostamise jaoks.<sup>17</sup> Kuid see ei tähenda, et väiksematel ettevõtetel ei oleks huvi saada teavet alla piirmäära maksumusega hangete kohta ning omavahel lepingu saamise nimel võistelda. Konkurentsile ei saa tekkida, kui ettevõtted toimuvast hankest teada ei saa.

Lisaks analüüsis autor uuritava perioodi teetööde valdkonnas avaldatud hanketeateid eHRHis ja leidis ligikaudu 30 lihthanke juhtu, kus hanketeade oli avaldatud vahetult enne jaanipäeva ja pakkumuste esitamise tähtaeg oli vahetult pärast jaanipäeva. Põhiliselt esines sellist hankija poolset käitumist KOV-de seas. Kuigi kõik nimetatud juhud mahtusid RHS §-st 18<sup>2</sup> lõikest 3 tuleneva tähtaja piiresse, leiab autor, et hankijad ei käitunud hankeid avaldades mõistlikult võimalike pakkujate suhtes. Hankeid korraldati üldtunnustatud rahvuspühade ajal, kus enamus ettevõtjaid puhkab ja seetõttu potentsiaalseid pakkujaid, kes võistleva pakkumuse oleks esitanud, võis olla vähem. Et tagada korraldataval hankel suuremat konkurentsi, soovib autor hankijatel mitte alustada hankemenetlust vahetult enne üldtunnustatud rahvuspühasid.

Hankijad on vahel soovinud hoiduda hankemenetluse algatamisest eHRH-is, selleks et vältida teabe jõudmist rohkemate potentsiaalsete pakkujateni. Näiteks Võru Linnavalitsus sai Riigihangete Ameti järelevalvetalituse kontrollaktis kriitikat seetõttu, et oli jätnud üldse hanke korraldamata, hoidudes kohustusest korraldada tänavate remondiks avatud riigihankekonkurss. Hankija jagas tööd kolmeks osaks nii, et ükski neist ei ületaks hinnalt seaduses sätestatud piirmäära. Eraldi maksid kolme lepingu järgi tehtud tööd alla piirmäära, kokku liidetuna oleks nende hind olnud üle piirmäära ning see nõudnuks juba avatud konkursi

---

<sup>15</sup> T.Ojasalu. Euroopa Ühenduse riigihankeõigus: konkurentsile tagamise põhimõte. – Juridica, 2007/7, lk 564.

<sup>16</sup> T.Ojasalu. (viide 14), lk 567

<sup>17</sup> U. Männamaa. Väikeste ja keskmiste ettevõtete ligipääs riigihangetele Euroopa Liidus. Eesti näidetel. Bakalaureusetöö. Tartu: Sotsiaal- ja haridusteaduskond 2012, lk 12



korraldamist, mida hankija ei teinud ning küsis selle asemel ettevõtetelt pakkumisi kolme eraldi seisva töö kohta. Kui kahele hinnapakumuse küsimisele reageeris üle kahe pakkuja, siis ühe puhul laekus pakkumus vaid ühelt pakkujalt, kes kokkuvõttes sai endale kõik kolm tellimust.<sup>18</sup> Autori hinnangul piiras hankija selliselt pakkumusi küsides võimalust konkureerida teistel potentsiaalsetel pakkujatel, kellelt hankija hinnapakumust ei küsinud.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et hankemenetluse alustamise hanketeate avalikustamine on üldse alus selleks, et erinevad pakkujad saaksid teada võimalusest esitada võistlev pakkumus. Mis puudutab vastavalt RHS §-s 15 sätestatud üle piirmäära maksvaid teetööde hanketeateid, siis nende osas on pakkujate informeeritus väga hea, kuna need teated avaldatakse eRHR-is millele on kõigil vaba juurdepääs. Alla piirmäära maksvate teetööde osas on kahjuks olukord piiratum, kuna hankijatel on võimalik küsida näiteks pakkumus kolmelt erinevalt pakkujalt, keda ta saab ise vabalt valida. Kuigi alla piimäära jäävaid hanketeateid avalikustatakse internetis hankija kodulehekülgedel, on neid Eestis aga sadades ning informatsioon potentsiaalsest pakkumuse esitamise võimalusest võib jääda ettevõtetal märkamata.

## 1.2 Hanketingimused

### 1.2.1 Tehniline kirjeldus

Pärast hanketeate avalikustamist on pakkujatel võimalik tutvuda HD-des sätestatud hanketingimustega, milledest ühe osa moodustab hanke eseme tehniline kirjeldus, kust pakkujad saavad informatsiooni selle kohta, mida hankija parasjagu osta soovib. RHS § 32 lõike 1 punktid 1 ja 2 sätestavad, et tehniline kirjeldus ehitustööde ja teenuste korral, millede hulka kuuluvad ka teetööd, on hankija poolt hankelepingu eseme kirjeldamiseks arusaadavat terminoloogiat ja täpsuse astet kasutades kehtestatud omaduste ja neile esitatavate tehniliste nõuete kogum või teenuse oluliste tunnuste loetelu. Eeltoodud tehniline kirjeldus tuleb koostada vastavalt RHS §-s 33 sätestatud kõikidele tingimustele, mille lõige 8 määrab muuhulgas ära ka selle, et tehniline kirjeldus peab tagama kõigile pakkujatele võrdsed tingimused pakkumuse esitamiseks ega tohi tekitada objektiivselt põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisel konkurentsile.

---

<sup>18</sup> A. Breidaks. Rigihangete amet kritiseeris Võru linnavalitsuse käitumist. – Võrumaa teataja 10.04.2008 nr 42, lk 1

Hangete tehniliste kirjelduste osas ei ole tekkinud vaidlustusi palju. Samas on autor eRHR-is juhusliku valimi alusel analüüsitud teetööde hankemenetluse teabevahetuse rubriike uurides leidnud, et pakkujad esitavad rohkelt küsimusi just tehnilise kirjelduse kohta (nt ühel hankel esitati 54 küsimust, millest suurem osa puudutasid tehnilise kirjeldust<sup>19</sup>). Seega leiab autor, et hankijatel esineb tehniliste kirjelduste koostamisel mitmeid ebaselgusi, kuid need saavad enamusel juhtudel siiski teabevahetuse teel lahendatud.

Hankija poolt tellitava eseme mahtude määratlemata jätmine on tüüpilisemaid eksimusi tehnilistes kirjeldustes. Näiteks VaKo-s vaidlustatud riigihankes nr 126583<sup>20</sup>, kus esemeks oli Võru linna teede ja tänavate hooldus- ning korrashoiutööd, vaidlustati HD-s sätestatud nõuet, mille kohaselt töövõtja kohustuks oma materjalidega ja vahenditega remontima avariihohtlikud löökaugud tekkimisele järgneva 48 tunni jooksul ja avariihohtlikud kohad märgistama koheselt. Vaidlustaja vaidlustas selle punkti põhjendusel, et hankija ei olnud avariihohtlike löökaukude mahtu HD-des määratlenud ja sellest tulenevalt polnud HD-d selged, üheselt mõistetavad ning esitatavad pakkumused võrreldavad. Hankija seevastu leidis, et ta on pakkumuse koostamiseks kõik olulised andmed ja mahud HD-des esitanud. Hankija väitis, et tal ei ole võimalik tehnilises kirjelduses tulevaste löökaukude täpset mahtu ette anda.

Vaidlustatud punkti kohaselt tuli pakkujatel esitatavas pakkumuses arvestada kohustusega remontida hankelepingu täitmise ajal kõik avariihohtlikud löökaugud ja seda kolme aastase lepinguperioodi kohta. Seega pidid pakkujad esitama pakkumuse kõikide 3 aasta jooksul tekkida võivate avariihohtlike löökaukude remontimise maksumuse kohta, teadmata seejuures selle töö mahtu.

VaKo nõustus hankijaga, et remontimisele kuuluvate löökaukude maht pole küll teada, kuid möönis, et tehnilises kirjelduses on võimalik selgelt sätestada see, kui suures mahus löökauke sõlmitava hankelepingu alusel tuleb remontida. See, et hankijal endal pole täna teada löökaukude hulk ja suurus, mida kolme aasta jooksul tuleb remontida, ei saa tähenda, et ainsaks võimaluseks oleks panna hankelepingu täitmise risk löökaukude remontimisega seondult pakkuja kanda. VaKo nõustus vaidlustaja väitega, et pakkujad võivad sellises olukorras oma pakkumuse maksumuses arvestada löökaukude remondi erinevaid mahtusid ja

---

<sup>19</sup> Maanteamet. Tallinn – Narva mnt Nehatu sildade projekteerimine ja ehitus. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/145793> (13.04.2015)

<sup>20</sup> VaKo 08.08.2011 otsus nr 155-11/126583

sellest tulenevalt võivad pakkumused hindamisel olla võrreldamatud. VaKo hinnangul ilmnes vastuolu eelkõige RHS § 32 lg-ga 1, sest hankija oli sätestanud kohustuse lõõkaukude remontimiseks, täpsustamata seejuures, kui suures mahus sõlmitava hankelepingu alusel seda kohustust täita tuleb. Samuti ei olnud kõik tulevase hankelepingu tingimused (lõõkaukude remontimise osas) üheselt määratletud ja seega olid HD-d vastuolus ka RHS § 31 lõikega 3. VaKo pidas vajalikuks märkida ka, et eelnimetatud juhul ei ole välistatud küll võrdse kohtlemise, pakkumuste objektiivse võrdlemise ja riigihanke läbipaistvuse ning kontrollitavuse põhimõtete järgimine, kuid kindlasti ei saa antud juhul nende põhimõtete järgimist pidada tagatuks ja kontrollitavaks.

Sarnane tingimus vaidlustati riigihankes nr 126740<sup>21</sup>, milles esemeks oli Tallinna Kesklinna kvartalisisteste teede ja teemaal asuvate haljasalade hooldus, kus muuhulgas tuli hooldada tänavapuid. Puude hooldamisel tuli pakkujal lähtuda Tallinna Linnavalitsuse 5. septembri määrusest nr. 99 „Tallinna linna haljastute klassifikatsiooni ja hooldusnõuded“.<sup>22</sup> Samas hooldamisele kuuluvate puude mahu kohta hankija mitte mingeid andmeid esitanud ei olnud.

Autor leiab, et mõlemas eelpool toodud näites soovisid hankijad jätta riskid pakkujate kanda, sest neil puudus piisav tahe või kompetents hanke eseme osas konkreetsed mahud määratleda. Selline hankija käitumine, aga ei soodusta konkurentsi teket, kuna võib tekkida oht, et mitmed pakkujad ei soovi selliseid riske võtta ja jätavad hankele võistleva pakkumise üldse esitamata. Samuti ei võimalda halvasti koostatud tehniline kirjeldus pakkujate võrdset kohtlemist, sest pakkujad võivad saada esitatud informatsioonist erinevalt aru ning esitada lõppkokkuvõttes omavahel võrreldamatuid pakkumusi.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et riigihanget korraldama asudes, tuleb hankijal täpselt ära määratleda hanke tehniline kirjeldus. Tehnilistes kirjeldustes esinevate puuduste osas pole tekkinud vaidlustusi palju, kuna riigihanke korraldamise menetlusse käigus esitatakse teabevahetuse korras rohkelt küsimusi kõige rohkem just selle tingimuse kohta ning oletatavasti saavad suuremad ebaselgused varakult lahenduse. Kõik tööd, mida hanke korras soovitakse tellida, peavad kirjeldama nõudeid materjalidele, toodetele või asjadele viisil, mis

---

<sup>21</sup> VaKo 12.09.2011 otsus nr 175-11/126740

<sup>22</sup> Tallinna linna haljastute klassifikatsiooni ja hooldusnõuded. Tallinna Linnavalitsuse 05.09.01 määrus nr 99. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=84117>

võimaldab pakkujatel hinnata ühtemoodi nende sobivust hankija seatud objekti kasutusotstarbega ja esitada konkureerimisel omavahel võrreldavaid pakkumusi.

### 1.2.2 Pakkujatele kehtestatavad nõuded

Vastavalt RHS § 31 sisaldavad HD-d lisaks hankeeseme tehnilisele kirjeldusele, ka teisi hankijate poolt kehtestatud tingimusi, mis on pakkujale kohustuslikud täitmiseks. Konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtte järgimise kohustuse tõttu ei ole hankijal õigus sätestada ebaproportsionaalseid ja pakkujate konkurentsi põhjendamatult kitsendavaid tingimusi, mille tulemusena väheneb pakkujate hulk, kellel oleks võimalik hankemenetluses osaleda.<sup>23</sup> Samuti peab hankija vajadusel olema suuteline hanke tingimusi objektiivselt põhjendama, näitamaks, et tegemist ei ole põhjendamatult konkurentsi piiravate nõuetega.<sup>24</sup> Hankija kehtestatud nõudeid peetakse diskrimineerivaks, kui seatud nõuded ei ole konkreetse hankelepingu iseloomu ja hankija vajadusi arvestades objektiivselt õigustatud.<sup>25</sup>

Põhjendamatute piirangute ja ebamõistlikult koormavate nõuete kehtestamine hankijate poolt on üks enim vaidlustusi tekitanud vaidluste põhjuseid, mida ilmestab ka vaidlustus riigihankes nr 152239<sup>26</sup>, kus esemeks oli Tallinna lääne piirkonna magistraalteede ja –rajatiste ühissõidukite peatuste ja teemaal asuvate haljasalade hooldus. Hankija seadis pakkujatele kohustuseks osutada teenust ise vähemalt 70 % ulatuses teenuse rahalisest mahust vastava kuu kogumaksumusest, põhjendades alltöövõtu piiramist tööde sesoonsuse, spetsiifika ja operatiivsusega. Hankija leidis, et kehtestatud piirang tagab hankelepingu täitmise kvaliteeti, kontrollitavust ja operatiivsust.

VaKo hankijaga ei nõustunud ning leidis, et üksnes viide selle valdkonna tööde sesoonsusele, spetsiifikale ning operatiivsusele ja sellele, et suurema alltöövõtu osakaalu korral võib olla ohustatud lepingu täitmine, alltöövõtu piiramist ei põhjenda. Lisaks rõhutas VaKo, et alltöövõtu piiramise põhjendused peavad lähtuma eelkõige konkreetsest hankija objektiivsest vajadusest, mistõttu asus VaKo seisukohale, et hankija toodud põhjendustel pole alltöövõtu piiramine kooskõlas RHS § 31 lg-ga 7.

<sup>23</sup> D. Minumets, P. Kulm. Riigihangete õigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 2014, lk 26; T.Ojasalu .(viide 14).lk 569

<sup>24</sup> VaKo 13.10.2011 otsus nr 191-11/127621, p 5.1; VaKo 25.10.2011 otsus nr 196-11/127812, p 5; .S. Brunning. Tender Specifications and Lifting an Automatic Suspension: Elekta Ltd v Common Services Agency. – Public Procurement Law Review (Case Comment) 2011/5, lk 276.

<sup>25</sup> S. Brunning.(viide 23), lk 273.

<sup>26</sup> VaKo 13.06.2014 otsus nr 113-14/152239

Ka autor leiab, et teetööde puhul ei ole võimalik alltöövõttu tehniliselt alati osadeks jaotada, nt asfaldi laotamine või teetruubi paigaldamine jms. Alltöövõtjatel tuleb töid teostada vastavalt hankeeseme tehnilisele kirjeldusele, mille alusel ei pruugi aga olla võimalik katkestada töid teatud mahtude täitumisel, antud juhul 30% korral. Vahel võib alltöövõtt moodustada koguni kuni 100 % vastava kuu kogumaksumusest. Sellega seab hankija pakkujatele põhjendamatu piirangu, mis omakorda ei soodusta konkurentsi põhimõtte järgimist. Alltöövõtja ei pruugi kvalifitseeruda ise võistlevat pakkumust esitama ning samuti on tema võimalused piiratud teostamiseks hankeeset alltöövõtu korras. Vastavalt RHS § 31 lõikele 8 on hankijal õigus sätestada, et pakkuja osutaks olulise osa teenustest või teeks olulise osa ehitustöödest ise. Selline allhanketöö piiramine peab aga olema hankelepingu olemusest lähtuvalt vajalik hankelepingu täitmise kvaliteedi tagamiseks, hankelepingu täitmise kontrollitavuse tagamiseks või muul objektiivsel põhjusel ja kooskõlas vastavas valdkonnas kehtivate heade äritavadega. Eelpool kirjeldatud riigihankes sekkus hankija pakkuja majandustegevusse, asudes määrama kui suure osa aruandekuus tehtavast tööst peab pakkuja ise tegema, mis autori hinnangul ei olnud mõistlik ega objektiivselt põhjendatud.

Euroopa Kohus on oma praktikas asunud seisukohale, et alltöövõttu võib piirata üksnes siis, kui hankijal ei ole võimalik kontrollida alltöövõtjate tehnilist ja majanduslikku suutlikust<sup>27</sup>.

Vaidlustatud riigihankes nr 134552<sup>28</sup>, mille esemeks oli Rakvere linna sõiduteede talihooldustööd, oli hange jaotatud osadeks ja pakkumuse sai esitada ainult ühele osale. Hankedokumendis sätestatu kohaselt sai pakkuja esitada pakkumuse ühele riigihanke osale omal valikul. Vaidlustaja hinnangul oli selline nõue vastuolus RHS § 3 p 3 ja 4, kuna hankija ei saa oma suva järgi hankes osalemist piirata. Hankija põhjendas seda sellega, et selline piirang tagab pakkuja poolt pakkumuse hoolikamat ettevalmistamist ja võistlevust, kahe erineva lepingupartneri olemasolu võimaldab tehtavate samalaadsete tööde kvaliteeti võrrelda ja seda tõsta ning erinevate lepingupartnerite samaaegne olemasolu võimaldab vähendada osutatava töö riske.

VaKo nõustus vaidlustajaga, et otsus lubada esitada pakkumus vaid ühele hanke osale ei saa olla hankija suvaotsustus. RHS § 3 punktist 2 tuleneva riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks peab hankija selle otsuse vaidlustamisel põhjendama selle

---

<sup>27</sup> EK 18.03.2004, C-314/01, *Simens ja Agre Telekom*, p 45

<sup>28</sup> VaKo 29.06.2012 otsus nr 127-12/134552

vajalikkust. VaKo oli seisukohal, et vaidlusaluse tingimuse näol oli tegemist hankelepingu esemega samas valdkonnas tegutsevate ettevõtjate jaoks olulise piiranguga, mis tegi võimatuks pakkumuse esitamise mõlemale hanke osale. VaKo mõõnis, et nõue esitada pakkumust vaid ühele hanke osale vähendas oluliselt konkurentsi, sest lubades esitada pakkumusi mõlemale osale võis hankija saada rohkem pakkumusi. Eeltoodu alusel oli VaKo seisukohal, et hankija põhjendustest tulenevalt vaid ühele hanke osale pakkumuse esitamise nõue oli vastuolus võrdse kohtlemise ja konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõttega. Autor nõustub VaKo seisukohaga, et hankija selline tegevus piirab oluliselt konkurentsi, kuna teetööde turul tegutsevad ettevõtted, kes oleksid olnud võimelised täitma korraga hankelepingu mõlemat osa. Samuti võis sellise piirangu kasutamisel tekkida oht, kus kõik pakkujad esitavad võistleva pakkumuse hanke ühele osale, aga teisele osale ei keegi.

Vaidlustatud riigihankes nr 152211<sup>29</sup>, mille esemeks oli Tallinna lõuna piirkonna magistraalteede ja –rajatiste ühissõidukite peatuste ja teemaal asuvate haljasalade hooldus, oli HD-s kehtestatud nõue, mille kohaselt hankija võib teatada pakkujale hanke esemeks oleva objekti kontrolli teostamise ajast ning kontrolli teostamiseks kokkusaamise kohast ette vähemalt 2 tundi. Ka oleks pakkuja olnud kohustatud osa võtma sellest kontrollist. Hankija oli selgitanud, et kontrolli osalemiskulud oleks jäänud pakkuja enda kanda ja kontrollisõite viidaks läbi vastavalt vajadusele, kas või igapäevaselt. Vaidlustaja hinnangul ei olnud 2 tunnine etteteatamise tähtaeg ja piiramatu kontrolli teostamise õigus pakkuja kulul mõistlikult põhjendatud. VaKo leidis, et hankijal on piiramatu õigus kontrollida lepingu nõuetekohast täitmist, kuid põhjendamatu oli nõuda, et hankija peaks saama oma õigust realiseerida pakkuja kulul. VaKo arvates ei olnud pakkujatel võimalik hankija võimalikke kavatsusi pakkumuse esitamise ajahetkel ette näha ja sellega seonduvate kuludega pakkumuses arvestada, mistõttu nõue võis osutuda pakkujate jaoks ebamõistlikult koormavaks ja seega konkurentsi piiravaks.

Autor leiab, et hankija soovis lepingu täitmisega seotud enda kulud jätta pakkuja ehk lepingu täitja kanda. Sellega oleks loodud olukord, kus lepingut suudavad ainult täita ettevõtted, kellel on suur inimressurss ning paremad rahalised võimalused. Või veel hullem, tegu võis olla hankija ‘sõbrale’ suunatud hankega (kes teab ette, et selliseid kontrollisõite ei saa olema).

---

<sup>29</sup> VaKo 21.08.2014 otsus nr 189-14/152211

Vaidlustatud riigihankes nr 152173<sup>30</sup>, kus esemeks oli Tallinna põhja piirkonna magistraalteede ja –rajatiste ühissõidukite peatuste ja teemaal asuvate haljasalade hooldus, HD-s sätestatud tingimuse kohaselt pidi edukal pakkujal ehk hankelepingu täitjal olema tehtud vastutuskindlustus, mis pidi süüst sõltumata katma lepingu täitmisega i) kolmandatele isikutele tekitatud kahju, ii) keskkonnakahju ning iii) tee või selle elementide kahjustamisest tekkinud kahju. Kui täitja poolt teostatud teenus oleks osutatud kuni viis tööpäeva enne kahjustuse tuvastamist, siis oleks hankija eeldanud, et kahjustus oli põhjustatud täitja poolt. Vaidlustaja vaidlustas nimetatud lepingu tingimust põhjendusel, et vastutuskindlustus peab katma ka mittesüülise kahju, st kahju, mille tekitamises täitja süüdi pole. Vaidlustaja väitel maksaks selline vastutuskindlustus kordades rohkem. Hankija oli seisukohal, et tal oli õigus sätestada kahju hüvitamise tingimusi ning kõik pakkujad pidid pakkumust koostades arvestama mittesüülise vastutuskindlustusega.

VaKo nõustus hankijaga, et kindlustustingimuste kehtestamine oli tema pädevuses, kuid need pidid olema kooskõlas RHS § 39 lg 1 teise lausega ja riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega. Samuti nõustus, et lepingu täitmisega võib tekkida kahju, mille põhjustaja on täitja. Vaidlustuse läbivaatamisel, aga ei põhjendanud hankija veenvalt seda, millistel asjaoludel võib lepingu täitmisel tekkida täitja süüst sõltumata kahju, mida täitja vastutuskindlustus peab hüvitama, mistõttu VaKo ei pidanud põhjendatuks nõuda täitjalt sellist vastutuskindlustust, mis kataks kõik selle lepingu täitmisel tekkida võivad kahjud, sõltumata täitja süüst. Lepingust tulenes samuti, et täitja peaks vastutama ka sellise kahju eest, mis tekiks siis, kui täitja on osutanud teenust kuni viis tööpäeva enne kahjustuse tuvastamist. VaKo asus nimetatud tingimuse osas seisukohale, et täitjale pandud kohustus kõikide tema töö piirkonnas tekkinud kahjude puhul tõendada seda, et ta polnud süüdi, on samuti liigselt koormav. Mõõndes, et kui hankijal on raske tõendada seda, et kahju tekitas täitja, siis on ka täitjal raske hakata välja selgitama seda, kes tegelikult kahju tekitamises süüdi on. VaKo asus seisukohale, et selline HD tingimus on vastuolus läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning võrdse kohtlemise põhimõttega.

Tulenevalt VÕS § 103 lg 4 võib võlgniku kohustuse sisu olla ka selline, kus ta võtab endale vastutuse sõltumata vääramatust jõust. Kõne alla tuleb see esmajoones lepingute puhul, kus võlgnik garanteerib oma sooritusvõimelisuse ja vastutab ka siis, kui lubatud tulemust lepingu

---

<sup>30</sup> VaKo 13.06.2014 otsus nr 114-14/152173

täitmisel ei saavutata ( nt töövõtulepingu puhul vastutab töövõtja töö vastavuse eest VÕS § 641 ja 642).<sup>31</sup> Tegemist on dispositiivse sättega, mille kasutamine on lubatud üldjuhul ka tüüptingimuslikes lepingutes nagu seda on hankeleping.<sup>32</sup> Käesolevas näites ei garanteeri vastutuskindlustus mitte lubatud tulemuse saavutamist, vaid lepinguväliseid kohustusi. Antud juhul on seatud tingimuseks, et pakkuja peab vastutama lepingu täitmisega tekkinud kahju eest süüst olenemata. Lepingut täidavad aga kaks poolt – tellija ja töövõtja. Käesoleval juhul on hankija soovinud sisuliselt täielikult välistada enda vastutuse, mis on tulenevalt VÕS § 42 lg 3 p 1 ebamõistlikult kahjustav tüüptingimus.

Lepinguväliste kohustuste täitmise korral rakendub VÕS § 1043, mille kohaselt teisele isikule õigusvastaselt kahju tekitanud isik peab kahju hüvitama, kui ta on kahju tekitamises süüdi või vastutab kahju tekitamise eest vastavalt seadusele. Sama seaduse § 1050 sätestab, et kahju tekitaja ei vastuta kahju tekitamise eest, kui ta tõendab, et ei ole kahju tekitamises süüdi. Vaidlustatud nõude kasutamine hankija poolt oleks põhjustanud olukorra, kus lepinguvälise kahju tekkimise korral pakkujal puudub võimalus tõendada oma süü puudumist ja kahju tuleb korvata igal juhul. Autori hinnangul saavad sellise riski võtta vaid ettevõtted, kellel on selleks paremad rahalised võimalused, mis loob neile konkurentsieelise ning raskendab väiksemate ettevõtete võimalusi lepingu nimel konkureerida.

Vaidlustatud riigihankes nr 152134<sup>33</sup>, kus esemeks oli Tallinna kesklinna piirkonna magistraalteede ja -rajatiste, ühissõidukite peatuste ja teemaal asuvate haljasalade hooldus, oli HD-s kehtestatud tingimus, mille kohaselt tellija nõudel tuleb täitjal 3 tööpäeva jooksul esitada tellijale üle vaatamiseks teenuse osutamiseks kasutatavad masinad ja seadmed hankelepingu täitmise asukohas. Vaidlustati tingimust, mille kohaselt oleks masinate ja seadmete hankelepingu täitmise asukohta transportimisega seotud kulud jäänud täitja kanda. VaKo leidis, et selline nõue oli täitjat ebamõistlikult kahjustav, kuna kõikide seadmete üksnes hankelepingu täitmise asukohta ettenäitamiseks toomine on vaieldamatult seotud kuludega (nt palga- ja kütusekulu), millede teenuse hinna sisse arvestamine on VaKo arvates vastuolus RHS § 3 p-ga 1 (hankija peab kasutama rahalisi vahendeid otstarbekalt). Vaidlustaja väitis, et hankijal ei saanud mõistlikult olla õigustatud huvi näha hankelepingu täitmise asukohas

<sup>31</sup> P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura 2006, lk 328

<sup>32</sup> P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. (viide 31), lk 329

<sup>33</sup> VaKo 28.08.2014 otsus nr 188-14/152134



masinaid ja seadmeid, mida tol hetkel ei oleks olnud teenuse osutamiseks vaja kasutada, millega VaKo nõustus. Kuna HD ei piiranud viidatud masinate ja seadmete ettenäitamise kohustust üksnes selle tehnikaga, millised olid täitjal vajalikud kasutamiseks hankelepingu täitmise asukohas konkreetsel hooldusperioodil, siis oli nõue (kõikide) teenuse osutamiseks kasutatavate masinate ja seadmete hankijale hankelepingu täitmise asukohas ettenäitamiseks vastuolus RHS § 3 p-ga 1 (nõue peab olema asjakohane ja põhjendatud).

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et põhjendamatud ja ebaselged nõuded HD-des tekitavad palju vaidlustusi. Hankijad on kehtestanud HD-des tingimusi, mida suudavad üldjuhul täita ettevõtted, kellel on suurem inimressurss ning paremad rahalised võimalused (nt rohkem inimesi, masinaid ja raha) või võivad olla hankija sõbrad. Samas on hankijad kohustatud kohtlema kõiki isikuid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele kehtestatud piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Kui piiravaid tingimusi ei oleks vaidlustatud, siis oleks väiksema ressurssiga ettevõtetel (kellel pole alati võimalusi võtta omale lisakohustusi hankelepingu täitmisel) olnud nendes hangetes konkureerimine raskendatud, mis omakorda piirab olemasoleva konkurentsi efektiivset ärakasutamist ja uue konkurentsi tekkimist.

### 1.2.3 Hindamiskriteeriumid

Hankijal on alati õigus valida, kas korraldada riigihange kasutades madalaima hinna või majanduslikult soodsaima pakkumuse kriteeriumit.<sup>34</sup> Tulenevalt RHS § 31 lg 4 peavad määratletud kriteeriumid võimaldama objektiivset hindamist ja olema hankelepingu esemega seotud<sup>35</sup> ning olema sõnastatud täpselt, et pakkujad tõlgendaksid neid ühtemoodi ja mõistaksid, millistele asjaoludele hankija tähelepanu pöörab.<sup>36</sup> Head kriteeriumid tagavad, et hankijatel on võimalik võrrelda pakkumusi õiglaselt ja võrdselt.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> EK 07.10.2004, C-247/02, *Sintesi SpA v. Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici*, kohtujurist Stix-Hackli ettepanek

<sup>35</sup> Direktiiv 2004/18/EÜ (viide 6), art 53 lg 1 p a.

<sup>36</sup> Rahandusministeerium. Riigihangete juhised 2012. Tallinn: Rahandusministeerium, lk 160 Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/riigihangete-korraldamine>

<sup>37</sup> Scottish Government. Information for Buyers. Selection and Award Criteria. Arvutivõrgus: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement/buyerinformation/spdlowlevel/routetwotoolkit/dev elopdocumentsroutetwo/selectionandawardcriteria> (14.03.2014).

Riigihangete direktiivid ja RHS eelistavad pakkumuste hindamist majandusliku soodsuse kriteeriumi alusel, kuna see kriteerium võimaldab pakkumuste hindamisel arvesse võtta mitmeid olulisi aspekte peale pakkumuse maksumuse.<sup>38</sup> Kuid pakkumuste hindamise sätestatud kriteeriumid ei tohiks anda hankijale piiramatut valikuvabadust, kriteeriumid peaksid tagama tõhusa ja ausa konkurentsi võimaluse.<sup>39</sup>

Teeehituse tööde riigihangetel on hindamiskriteeriumina üldjuhul siiski kasutusel madalaim hind. Ka autor on seisukohal, et see on tee ehituse tööde tellimisel sobivaim kriteerium, kuna hankija määratleb enamasti detailse tehnilise kirjelduse, siis sellest tingituna on hankijal äärmiselt keeruline määratleda hindamiskriteeriumina midagi muud kui madalaim hind. Majanduslikult soodsaima kriteeriumi määratlemise probleemi teedeehituse- või remonditööde riigihangetel on möönnud ka Maanteeamet.<sup>40</sup>

Samas võib madalaima hinna kriteerium kaasa tuua põhjendamatult madala hinnaga pakkumuste esitamist, mis omakorda võib tingida olukorra, kus hankijad ei saa soovitud tulemust. Edukaimaks pakkujaks valitud ettevõtte võib olla teinud teadlikult madala hinnaga pakkumise, arvestades juba ette nt riigimaksudest kõrvale hoidumisega, alltöövõtjatele võlgu jäämisega või hoopis ei alustagi tööde tegemist<sup>41</sup>. Sellest tingituna võib tekkida olukord, kus pakkujad ei esitagi võistlevat pakkumist, kuna teavad, et hankija eelistab alati madalaimat hinda.

Teehoolde tööde hankimisel on hankijatel hindamiskriteeriumina sobivam kasutada majanduslikult soodsaimat kriteeriumi, sest selle teenuse tehniline kirjeldus ei põhine ainult kvantitatiivsetel näitajatel ja lisaks hinnale saab kasutada hindamiskriteeriumitena nt tehnilist väärtust (nt hooldemasinate arv) vms.

---

<sup>38</sup> D. Minumets, P. Kulm. (viide 22), lk 222

<sup>39</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26.02.2014 a direktiiv 2014/24/EL (viide 6), preambul p 92

<sup>40</sup> Kaupo Sirk, Maanteeamet: <https://echo360.e-oep.ee/ess/echo/presentation/7a840f27-75e9-4013-ac37-fb2c7828a9e1> Tallinna Tehnika Kõrgkool. Teede konverents 2015. (13.03.2015)

<sup>41</sup> Tln RK 24.01.2013, 2-11-53442/34

Rahandusministeerium seisukohal, et pakkumuste hindamise kriteeriume ei tohiks olla liiga palju ning ei ole võimalik rõhutada iga kriteeriumi suhtelist olulisust. Samuti kulutab liiga paljude kriteeriumide kasutamine, mis ei ole vajalik.<sup>42</sup> Autor mõõnab, et kuigi liiga paljude kriteeriumide kasutamine pole otseselt keelatud, võib see siiski kahandada osade pakkujate huvi esitada võistlev pakkumus, mis omakorda vähendab konkurentsi tervikuna.

Riigihankes nr 152188<sup>43</sup>, kus esemeks oli Tallinna kesklinna piirkonna magistraalteede ja -rajatiste, ühissõidukite peatuste ja teemaal asuvate haljasalade hooldus, vaidlustas vaidlustaja kõik HD-s kehtestatud hindamiskriteeriumid (kokku 24 punkti), sest tema hinnangul puudus selgus selles, mida hankija täpselt hindas.

Hankija soovis vaidlustatud hankes hinnata alljärgnevaid kriteeriumeid:

- 1) Täitja nägemus organisatsiooni struktuurist ja juhtimisest kvaliteetse lepingulise teenuse osutamiseks ja selle lisandväärtus;
- 2) Teenuse eest vastutavate isikute (puhastusteenuse kvaliteedi eest vastutav isik, töödejuhatajad/meistrid, kvaliteedikontrolli eest vastutav isik) arv, kogemus ja referentsid ning asendamine;
- 3) Lepinguliste tööde teostamisel personali koolitamise ja planeerimise põhimõtted;
- 4) Hooldustööde teostamiseks planeeritav tehnika koos lisaseadmetega (eraldi suve- ja talveperiood);
- 5) Sõidukite ja masinate ning varustuse nõuetele vastavuse tagamine, remondi ja hoolduse korraldamine;
- 6) Tootmisbaas ja tugipunktid (hooned, territooriumid) koos asukohtade ja kasutusotstarbe (kontoriruumid, varustuse hoidmine ja korrashoid, puistematerjalide ladustamine, jäätmete, sh ohtlike jäätmete hoiukohad, lumeladestusplatsid(reserv), kütuse hoiukohad) ära näitamisega;
- 7) Alltöövõtu osakaal lepinguliste tööde teostamisel ja milliste tööprotseduuride täitmisel seda kasutatakse;
- 8) Alltöövõtja kogemus ja referentsid;

---

<sup>42</sup> Rahandusministeerium. Riigihangete juhised 2012, Tallinn: Rahandusministeerium, lk 161. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7acd26a2-2706-4113-9b33-c7d057896668&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=7acd26a2-2706-4113-9b33-c7d057896668&groupId=11726)

<sup>43</sup> VaKo 13.06.2014 otsus nr 111-14/152188

- 9) Erinevate materjalide (kloriidid, sõelmed, kütus) hankimine, kasutamine, kvaliteedi hindamine ja kasutatud koguste tõendamine;
- 10) Ilmastikuolude jälgimiseks kasutatavad vahendid ja meetmed, millega tagatakse ilmastikuoludest lähtuv õigeaegne hooldusprotseduuride käivitamine;
- 11) Ettevalmistus tööde operatiivseks käivitamiseks ilmastikuolude muutumisel;
- 12) Talveperioodil: Marsruudiplaanid ja sellega seotud ressursid;
- 13) Talviste koristustööde iseärasustega arvestamine erinevatel aastaegadel, libeduse ennetamine, erinevate õhutemperatuuride ja ilmastikutingimuste korral kasutatavad materjalid, lume äravedu, sade- ja sulavete juhtimine jms;
- 14) Eriolukordadega (pikaajaline lumesadu, jäävihm, libedus, rekordilised lumekogused, puhastamine lumeta perioodidel, veetorude lõhkemisel jms) arvestamine ja tegutsemine;
- 15) Treppide, kõnniteede, jalgratta- ja jalgteede, ülekäigukohtade, sildade/viaduktide, haljasalade ja ühissõidukite peatuste hooldus;
- 16) Kevadpuhastuse läbiviimine, protseduurid, tehnika, prioriteedid - alustamine, intensiivsus, lõpetamine;
- 17) Suveperioodil: Marsruudiplaanid ja sellega seotud ressursid;
- 18) Suviste koristustööde iseärasustega arvestamine erinevatel aastaegadel, sadevete juhtimine, sadevee kogunemiskohtade likvideerimine, muude teemaarajatiste puhastus jms;
- 19) Sügispuhastuse läbiviimine, protseduurid, tehnika, prioriteedid - alustamine, intensiivsus, lõpetamine;
- 20) ISO 9001 (või samaväärsel tasemel) kvaliteedijuhtimissüsteemi teenust puudutavate tööprotseduuride käsitlevate dokumentide olemasolu ja sisu toetus teenuse kvaliteetseks osutamiseks;
- 21) Tööde riskianalüüs, töökaitse korraldamine. Töötajate ohutuslaste teadmiste täiendamine ja täitmise järgimine;
- 22) Liikluskorralduse ja tööohutuse kindlustamine teel läbiviidavate tööde käigus (talviste ja suviste hooldustööde ajal);
- 23) Rakendatavad meetmed keskkonnahoidlikuks tegutsemiseks; ISO 14001 (või samaväärsel tasemel) keskkonnajuhtimise meetmete teenust puudutavate tööprotseduuride käsitlevate dokumentide olemasolu ja sisu toetus teenuse keskkonnahoidlikuks osutamiseks;

24) Sõidukite EURO heitgaaside nõuete täitmise tase, muud keskkonnanäitajad.

VaKo nõustus vaidlustajaga, et HD-s puudus esitatud hindamiskriteeriumide puhul selgus, millised konkreetsete asjaoludega oleks hindamisel aluseks ning kuidas antaks ühe või teise asjaolu eest hindepunkte. Ei olnud arusaadav, milline oleks hankija sätestatud baastase üksikute kriteeriumide rakendamisel. Olukorras, kus hinnatakse pakkumust teatavate kriteeriumide vastavuse alusel baastasemele, ei oleks õiguspärane ja läbipaistev hindamine võimalik, kuna hankija polnud kehtestanud üheselt mõistetavat baastaset. Sama hankija sarnaste riigihangete HD-des kehtestatud hindamiskriteeriumides oli hankija defineerinud „baastaset“ kui taset, mille puhul on tagatud hankedokumentide nõuete täitmine, kuid isegi juhul, kui sisustada baastaseme mõiste HD-s sellel viisil, oleks see VaKo arvates liiga ebamäärane. VaKo leidis, et kui baastaset käsitleda HD nõuetele vastava tasemenähtena, selgub, et enamiku kehtestatud kriteeriumide puhul tuleks anda punkte pakkumustele, mis baastasemele ei vastaks. Sellisel juhul oleks aga tegemist HD-le mittevastavate pakkumustega, mis RHS § 50 lg 1 kohaselt hindamisele ei kuuluks. Kui hankija peaks asuma selliseid pakkumusi hindama ning tunnistama mõne neist edukaks selle pakkumuse ees, kes tegelikkuses hankija soovidele vastaks, siis sellega ei ole hankija taganud konkurentsi põhimõtte järgimist.

Kõigi eelnimetatud kriteeriumide puhul oli VaKo hinnangul tegemist kriteeriumidega, mille alusel pakkumuste objektiivne hindamine ei oleks olnud võimalik, sest hankija ei olnud kriteeriumide sisu täpsustanud. Samuti puudus VaKo-l arusaam, mida ja kuidas hankija eeltoodud kriteeriumide puhul hinnata soovib. Sellest tulenevalt leidis VaKo, et vaidlustatud kriteeriumide kohaldamine tooks kaasa hankija kontrollimatu suvaotsuse, mistõttu oleks sellised hindamiskriteeriumid vastuolus RHS § 3 lg 1 p 2 tuleneva läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttega.

Autor leiab esmalt, et eelpooltoodud näites oli kriteeriume liiga palju ning teiseks, et need olid ebaselged ja ei võimaldanud objektiivset hindamist. Samuti võis autori hinnangul tekkida pakkujatel kahtlus, et hindamise kriteeriumid olid suunatud vähestele võimalikele pakkujatele või lausa ühele konkreetsele pakkujale (nn suunatud hange). Selline hankija tegevus on konkurentsi otseselt piirav.

VaKo-s vaidlustatud riigihankes nr 156974<sup>44</sup>, mille esemeks oli Kiili valla teede, tänavate, parklate, kõnni- ja kergliiklusteede, hüdrantide ja teekaitsevööndi aastaringne teehoid, oli kvaliteedi kriteeriumiks „Teenuse osutamise kava“. Vaidlustatud HD-s puudus igasugune selgitus selle kohta, kuidas „Teenuse osutamise kava“ hindamine aset leiab ja mida hankija sealjuures hindab. HD-dest nähtus üksnes see, et kvalitatiivse kriteeriumi osakaal on 10 punkti 100-st, kuid ei olnud näidatud, kas 10 punkti omistatakse kõigile pakkumustele või mitte ja kui mitte, siis millist pakkumust hinnatakse kõrgemalt ning millist madalamalt, kui palju omistatakse ühe või teise puudusega pakkumusele punkte.<sup>45</sup> Samuti ei olnud hankekomisjoni protokollist võimalik tuvastada, millest lähtus hankija pakkumuste hindamisel.<sup>46</sup> Eduka pakkuja kohta oli hankekomisjoni protokollis toodud vaid HD tingimuse sõnastus, mille kohaselt valitakse edukamaks pakkujaks hankijale majanduslikult soodsaim pakkumus, milles puudus aga igasugune põhjendus selle kohta, milliste kriteeriumite alusel valiti edukas pakkuja välja.

Vaidlustusmenetluses esitas hankija põhjenduseks, et vaidlustaja pakkumuses esinenud puudused tingisid selle, et talle anti vähem punkte kui edukale pakkujale, viidates seejuures oma õigusele esitada hiljem kohtumenetluses kaalutlusi, millest otsuse tegemisel lähtus.<sup>47</sup> Autori arvates oleks selline selgitus pidanud olema juba välja toodud pakkujatele edastatavas otsuses, mitte hiljem tagantjärele. Ka Riigikohus on oma mitmetes lahendites välja toonud, et põhjenduste hilisem esitamine ei muuda otsust tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks ning samuti pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti.<sup>48</sup> Seda leidis ka VaKo käesolevas vaidluses.<sup>49</sup> VaKo oli seisukohal, et vaidlustaja pakkumuse hindamine vastava kriteeriumi alusel ei ole toimunud kooskõlas läbipaistvuse ja kontrollitavuse printsiibiga ning RHS § 50 lg 2 sätestatuga.<sup>50</sup>

Sarnane probleem tõusetus ka VaKo-s vaidlustatud riigihankes 104592<sup>51</sup>, kus esemeks oli tänava ja viadukti projekteerimine ning ehitus. Vaidlustatud riigihankes polnud võimalik aru

---

<sup>44</sup> VaKo 21.01.2015 otsus nr 328-14/156974

<sup>45</sup> VaKo 21.01.2015 otsus nr 328-14/156974 p.9

<sup>46</sup> VaKo 10.06.2009 otsus nr 121-09/111804, p. 9;

<sup>47</sup> RKHKo 3-3-1-46-14, p.15; RKHKo 3-3-1-29-13, p. 20; RKHKo 3-3-1-33-12, p. 16.

<sup>48</sup> RKHKo 3-3-1-54-03 p. 21; RKHKo 3-3-1-57-07 p.18 ; RKHKo 3-3-1-93-06, p.16; RKHKo 3-3-1-66-03, p. 20 ja p. 23; RKHKo 3-3-1-7-08, p. 10. VaKo 01.07.2008 otsus nr 62-08/104592; Vako 07.11.2012. a otsus nr 211-12/136481.

<sup>49</sup> VaKo 21.01.2015 otsus nr 328-14/156974 p.13

<sup>50</sup> VaKo 21.01.2015 otsus nr 328-14/156974 p.14

<sup>51</sup> VaKo 01.07.2008 otsus nr 62-08/104592

saada, et millest lähtuvalt oli hankija pakkumusi hinnanud. Kuigi HD-des oli üldsõnaliselt selgitatud, kuidas pakkumusi hinnatakse ja pakkujad ei olnud sellist hindamissüsteemi vaidlustanud, tuli VaKo-l läbi edukaks tunnistatud otsuse kehtetuks tunnistamise nõudes anda kaudne hinnang ka hankija hindamissüsteemile.

Hankija oli hinnanud vaidlustatud hankes 3 kriteeriumit – hind, tehniline lahendus ja teostatavate tööde kava. Probleem VaKo hinnangul oli tehnilise lahenduse kriteeriumi hindamisega, kus punkte määrati järgmiselt: 10 – väga hea, 9 – hea, 7 – üle keskmise, 5 – keskmine, 3 – alla keskmise, 1 vähene ja 0 puudulik. Samuti oli hankija märkinud, et vastavalt vajadusele võis hankekomisjon kasutada ka punkte 8, 6, 4 ja 2. Selgituseks oli pakkumuste hindajatele toodud, et 5 hindepalli ehk keskmine, tuli anda pakkumusele, mis vastas HD-des esitatud kriteeriumitele ja eskiisprojektile, keskmisest madalamalt hinnata pakkumust, milles sisalduvad hankijale HD-dega võrreldes negatiivset lisaväärtust ning keskmisest kõrgemalt hinnata pakkumusi, mis sisaldavad HD-dega võrreldes hankijale olulisi lisaväärtusi. Muid selgitusi punktide andmise kohta ei olnud (sh mida hankija pidas negatiivseks või positiivseks lisandväärtuseks).

Ilmnes, et hindajad ei olnud nende poolt antud hindeid põhjendanud üheselt arusaadavalt. VaKo hinnangul puudusid hindajatel ka ühtsed hindamise alused – hindamistabelitest selgus, et iga hindaja on tehnilise lahenduse hindamisel lähtunud erinevatest asjaoludest. Paljudel juhtudel puudus hinde põhjendus märkuste lahtris üldse ja oldi piirdutud vaid punktiskaalas toodud hinnangutega – ”hea”, ”keskmine”, ”üle keskmise”, ”alla keskmise”. Hindamistabelist ei selgunud, miks hindaja oli andnud hinnangu ”üle keskmise” puhul ühel juhul 7 punkti ja teisel juhul 6 punkti.<sup>52</sup> Sellest tulenevalt tunnistas VaKo hankija edukaks tunnistamise otsuse tühiseks, kuna ei olnud piisavalt selge, milles pakkuja edukus seisnes.

Autori hinnangul ilmnes eelnimetatud kahest lahendist oluline probleem. Hankijate poolt oli jäetud sisustamata kvalitatiivse kriteeriumi hindamissüsteem nii, et oleks võimalik pakkujatel aru saada, mille eest punkte jagatakse. See omakorda tingis olukorra, kus hankijal oli võimalik subjektiivselt pakkumusi hinnata, mis omakorda võib aga moonutada pakkujate vahelist konkurentsi.

---

<sup>52</sup> VaKo 01.07.2008 otsus nr 62-08/104592

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et kuigi hankijal on õigus otsustada, milliseid RHS § 31 lg-s 4 määratletud hindamiskriteeriume ta hanke korraldamisel kasutab, peavad need siiski vastama RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetele. Tee ehitamise tööde hangetel on enim kasutatav hindamiskriteerium madalaim hind, mis samas võib kaasa tuua selle, et esitatakse põhjendamatult madalaid pakkumusi. Probleemiks on teehoolde tööde riigihangete korraldamisel ka hankijate poolt kehtestatud kriteeriumide paljusus ja ebaselged kirjeldused. Probleem on, et pakkujatel ei ole võimalik aru saada, mille alusel hankijad nende pakkumusi hindasid ning kas hindamine ikka on kõikide osalejate suhtes võrdne ja objektiivne. Olukord, kus kriteeriumitele vastavad vähesed või lausa ainult üks pakkuja, võib viidata suunatud pakkumisele.

#### 1.2.4 Õiguskindlus

Põhiseaduse (PS) §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte, mis tähendab kõige üldisemas plaanis seda, et õiguse eesmärk on luua korrapära ja stabiilsust ühiskonnas ning kindlust kehtiva õigusliku olukorra suhtes.<sup>53</sup> Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).<sup>54</sup>

Pakkujal on pakkumust esitades õigustatud ootus, et HD-des sätestatud hankelepingu tingimuste hilisemad muutmise võimalused on väga selgelt määratletud ning kõik, mida hankija on talle lubanud, see hiljem ka kehtib.

Hankija soovis jätta omale hilisemat hankelepingu muutmise õigust vaidlustatud riigihankes nr 152173<sup>55</sup>, kus esemeks oli Tallinna põhja piirkonna magistraalteede ja –rajatiste ühissõidukite peatuste ja teemaal asuvate haljasalade hooldus. Hankija kehtestas HD-s tingimuse, kus tal oleks tulevikus olnud õigus muuta teenuse aastast mahtu kuni 20 protsenti võrreldes HD-s sätestatuga. Lisaks jättis hankija erandjuhuna endale võimaluse täiendavalt ühepoolset muuta teenuse mahtu lähtudes kohaliku omavalitsuse poolt kinnitatud eelarve vahenditest ja ühikuhindadest, sellest täitjat eelnevalt mitte teavitades. Vaidlustaja leidis, et pakkuja vajab oma tegevuse planeerimiseks stabiilsust ning pidas õigusvastaseks seda, et

---

<sup>53</sup> Põhiseadus.- RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2

<sup>54</sup> RKPJKo 15.12.2005 otsus nr 3-4-1-16-05, p 20.

<sup>55</sup> VaKo 13.06.2014 otsus nr 114-14/152173



lepingu mahu muutumisest ei pea hankija täitjat ette teavitama. Autori hinnangul on tingimus, mille kohaselt hankijal on õigus ühepoolsest muuta lepingu tingimusi (nt lepingu mahtu), ebamõistlik tulenevalt VÕS § 42 lg 3 p 14.

Hankija põhjendas nimetatud tingimuse jätmist hankelepingusse sellega, et teenuse rahaline maht tuleb igal aastal kohaliku omavalitsuse poolt kinnitatud eelarvest. Kui võetakse vastu lisaeelarve, siis võivad muutuda mahud. VaKo nõustus hankija väitega, et kohalikud omavalitsused tegutsevad ühe eelarveaasta kaupa, mistõttu kulud, sh ka tasu kohaliku omavalitsuse poolt sõlmitud lepingute täitmise eest, tuleb ette näha eelarves. Küll aga asus VaKo seisukohale, et hankija õigus nii suures ulatuses teenuste mahtu muuta ilma sellest täitjat ette teavitamata on põhjendamatu ja koormav täitja jaoks ning seetõttu vastuolus läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning võrdse kohtlemise põhimõttega. Autori hinnangul hankija poolt kehtestatud tingimus, mis jätab talle õiguse muuta teenuse mahtu nii suures ulatuses, annab võimaluse konkureerida vaid ettevõtetel, kelle majandustegevust see oluliselt ei mõjuta (kellel on piisavalt inimressurssi ja masinaid). Teisisõnu tõrjub väiksema või keskmise suurusega ettevõtet konkurentsist välja, samas kelle osalemist riigihangetel peetakse oluliseks.<sup>56</sup>

Pakkujate õiguskindlus oli jäetud tagamata vaidlustatud riigihankes nr 152239<sup>57</sup>, kus esemeks oli Tallinna lääne piirkonna magistraalteede ja –rajatiste ühissõidukite peatuste ja teemaal asuvate haljasalade hooldus. HD-s oli sätestatud tingimus, mis võimaldaks hankijal leping üles öelda, kui pakkuja rikub oluliselt lepingut või muudel õigusaktides ettenähtud alustel, teatades sellest pakkujale kirjalikult ette vähemalt 1 nädal. Vaidlustaja leidis, et täpsustamist vajab see, millistel alustel saaks hankija lepingu üles öelda. Hankija selgituste kohaselt pakkuja poolt korduv lepingu rikkumine on tõlgendatav olulise lepingu rikkumisena ja hankija peaks sel juhul olema õigus leping üles öelda. Hankija hinnangul ei oleks võimalik ühtegi lepingu rikkumist lugeda väheoluliseks.

---

<sup>56</sup> Karjalainen, K., Kemppainen, K. The involvement of small-and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing & Supply Management* 14 (2008), lk 230 – 240

<sup>57</sup> VaKo 13.06.2014 otsus nr 113-14/152239

HD-des sätestatud tingimusel saaks hankija lepingu üles öelda siis, kui pakkuja oleks kalendrikuus 3 või enam korda rikkunud ükskõik millist, ka lepingu täitmise seisukohalt, väheolulist tingimust. VaKo leidis, et arvestades lepingu alusel osutatava teenuse spetsiifikat, oleks sisuliselt tegemist tingimusega, mis võimaldaks hankijal leping põhjendamatult üles öelda. Samuti möönis VaKo, et lepingu ülesütlemine on seotud lepingu pooltele konkreetsete negatiivsete tagajärgedega, seega peab pakkujatel pakkumust esitades olema täpselt selge, mis alustel oleks hankijal õigus sõlmitav hankeleping üles öelda. Autor leiab, et kui ülesütlemise alused on sõnastatud selgelt, siis võivad need vältida hilisemaid vaidlusi poolte vahel.

Autori hinnangul on antud näite puhul tegemist kestvuslepinguga VÕS § 195 lg 3 tähenduses, sest lepingu perioodiks oli märgitud 7 aastat ja lepingu esemeks oli aastaringne teehooldeteenuse osutamine, st tegemist oli korduva soorituse tegemisele suunatud ja pikaajalise lepinguga, mida on tõdenud ka Riigikohus.<sup>58</sup> Kui sellist kestvuslepingut rikutakse, siis võib mõjuva põhjuse olemasolul kahjustatud lepingupool selle VÕS § 196 lg 1 alusel üles öelda. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et kui teine lepingupool rikub lepingulist kohustust, võib lepingu üles öelda alles pärast kohustuse rikkumise lõpetamiseks määratud mõistliku tähtaja tulemusteta lõppemist. Tähtaja määramine ei ole vajalik üksnes VÕS § 116 lg 2 p-des 2-4 sätestatud juhtudel. Samuti tuleneb sama paragrahvi lõikest 3, et lepingu võib üles öelda üksnes mõistliku aja jooksul pärast seda, kui ülesütlemise aluseks olnud asjaoludest teada saadi<sup>59</sup>, tehes seda tulenevalt VÕS §-st 195 lg-st 1 ülesütlemise avaldusega teisele lepingupoolele. Juhul kui töövõtja ei ole lepingut rikkunud, kuid tellijal on endiselt soov leping üles öelda, siis on tal see võimalus tulenevalt VÕS § 655 lg 1. Kahe ülesütlemist võimaldava sätte vahe seisneb töövõtja õiguses saada tasu. Juhul kui töövõtja on kohustust rikkunud ja tellija ütleb lepingu ülesse, siis puudub tellijal kohustus töövõtjale tasu maksta. Seevastu kui tellijal on soov olenemata põhjusest leping üles öelda on tal vastavalt VÕS § 655 lg 1 kohustus maksta töövõtjale kokkulepitud tasu, millest on maha arvatud see, mille ta lepingu ülesütlemise tõttu kokku hoidis või mille ta oma tööjõu teistsuguse kasutamisega omandas või oleks võinud mõistlikult omandada.

Toodud näites oli küsimuseks see, et mida hankija pidas muuks oluliseks rikkumiseks, mis seadusest või lepingu olemusest tulenevalt on lepingu oluline rikkumine. Selline tingimus jätab hankijale väga laia võimaluse tõlgendada olulise rikkumise mõiste sisu, mis on autori

---

<sup>58</sup> RKTko 3-2-1-60-05, p 11

<sup>59</sup> RKTko 3-2-1-67-09, p 15

hinnangul ebamõistlikult kahjustav tingimus VÕS § 42 lg 3 p 18 tähenduses, millega antakse hankijale ainuõigus tõlgendada lepingutingimusi. Ka VaKo oli seisukohal, et viidatud juhul võib lepingu ülesütlemine sõltuda hankija subjektiivsest seisukohast ega nõustunud hankijaga selles, et kõik sõlmitava hankelingu rikkumised on olulised ning, et kolme või enama rikkumise korral kalendrikuus võiks järgneda hankelingu ülesütlemine. Lisaks pidas VaKo sellist ülesütlemise õigust ebamõistlikuks ja põhjendamatult karmiks lepingu täitja jaoks. Autori hinnangul võib selline tingimus vähendada pakkujate õiguskindlust ja sellest tulenevalt huvi esitada hankemenetluses võistlevat pakkumist, millega hankija ei soodusta hankija uue konkurentsi teket.

Oma õiguste tagamiseks on pakkujal alati võimalus tema õigusi rikkuvad HD-de tingimused vaidlustada. Paraku tuleb vaidlustuse esitamisel tasuda riigilõivu, millised on kas 640 eurot või 1280 eurot sõltuvalt sellest kas riigihanke maksumus on üle rahvusvahelise hanke piirmäära või mitte. Väiksema suurusega pakkuja jaoks võivad need summad olla kõrged, mistõttu võib olla oht, et nad pigem loobuvad vaidlustamisest ehk oma õiguste eest seismisest kui ka hankemenetlusel pakkumise esitamisest.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et osapoolte õiguskindlus on määratletud juba põhiseadusega. Kuna hankelingu koostab hankija, siis pakkujal puudub võimalus selle tingimuste osas hiljem läbirääkida, juhul kui ta ei esita vaidlustust hankemenetluse etapis. Seega on hankijal võimalik omale jätta rohkem õigusi kui õigusaktid lubavad, rikkudes sellega pakkujate õiguskindlust. Kui pakkuja jätab hankemenetluse etapis vaidlustamata HD-s tema huve riivavad tingimused ning ikkagi esitab pakkumuse, siis võtab ta endale riski tulevikus tekkivate võimalike kahjude eest, mis võib olla pigem sobivam suurema ressursiga ettevõtetele. Kuna vaidlustusi õiguskindlust rikkuvate tingimuste osas ei ole palju, siis oletab autor, et pakkujad selliseid riske on võtnud.

### 1.3 Sisuline kontroll kvalifitseerimisel

Pakkumuste esitamise tähtaja saabumisel ning pakkumuste esitamise järel, tuleb hankijal asuda kontrollima nende vastavust HD-des nõutud tingimustele. Pakkuja isikliku seisundi sobivuse aspektist peab hankija lisaks RHS-st (RHS § 38 lg 1 p 1-6) tulenevatele hankemenetluses osalemist välistavate asjaolude puudumisele tegema kindlaks ka pakkujate

vastavuse hankja enda poolt HD-des kehtestatud kvalifitseerimise tingimustele.<sup>60</sup> Hankija poolse kvalifikatsiooni kontrollimise eesmärgiks hankemenetluses on tuvastada pakkuja eeldatav suutlikkus sõlmitavat hankelepingat täita.<sup>61</sup> Selline kvalifikatsiooni kontrollimise kohustus tuleneb RHS §-st 39 lg-st 1, mille kohaselt peab hankija kontrollima kas pakkuja majanduslik olukord ning tehniline ja kutsealane pädevus vastavad HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimustele. Hankija kohustus selgitada välja pakkuja vastavus esitatud kvalifitseerimistingimustele on sätestatud ka vana riigihanke direktiivi<sup>62</sup> artiklis 44 lõikes 1 ja uue riigihanke direktiivi<sup>63</sup> artiklis 55 lõikes 1.

Selleks, et hankijal oleks võimalik sisulist kontrolli teostada, st kontrollida kas hankija vastab HD-s esitatud kvalifitseerimise tingimustele, peab pakkuja esmalt esitama HD-s nõutud dokumendid. RHS ei anna siin hankijale diskretsiooniruumi otsustamiseks, millise pakkuja suhtes sätestatud tingimusi kohaldada ja millise pakkuja suhtes mitte.<sup>64</sup> Hankija vastava kontrolli teostamine ei tohi olla formaalne, vaid peab olema sisuline, see tähendab, et põhjendatud vajaduse korral oleks võimalik kontrollida, missugused asjaolud on otsuse tegemisel otsustuse aluseks.<sup>65</sup> Hankija kohustus selgitada välja pakkuja sisuline vastavus kvalifitseerimise tingimustele eksisteerib ka siis, kui hankija on jätnud konkreetsele kvalifitseerimise tingimusele vastavust tõendava dokumendi esitamise nõude ekslikult HD-s kehtestamata.<sup>66</sup> Konkurentsi põhimõttest tulenevalt on keelatud hanketingimustest kõrvale kalduda<sup>67</sup>, sest hanketingimuste kohaldamata jätmine moonutab pakkujate vahelist konkurentsi.<sup>68</sup>

Pakkumuste kvalifitseerimisel jäeti hankija poolt sisuline kontroll teostamata vaidlustatud riigihankes nr 117923<sup>69</sup>, kus esemeks oli Tallinn-Saku-Laagri km 2,8-9,3 remont ja kergliiklustee ehitus, milles vaidlustati kolmanda isiku kvalifitseerimist ning tema poolt esitatud pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamise otsust. Vaidlustaja väitel oli kolmas

---

<sup>60</sup> D. Minumets, P. Kulm. (viide 22), lk 354

<sup>61</sup> RKHKo 3-3-1-2-13, p 15, VaKo 19.02.2011 otsus nr 275-10/121397, p 8.1.2

<sup>62</sup> Vt viide 6

<sup>63</sup> Vt viide 6

<sup>64</sup> Tln HK 23.05.2012, 3-12-578, p 8.

<sup>65</sup> VaKo 02.05.2011 otsus nr 74-11/119447, p 11; VaKo 21.04.11 otsus nr 59-11/123453 p 9.5

<sup>66</sup> VaKo 21.04.11 otsus 59-11/123453, p 9.6

<sup>67</sup> T.Ojasalu. (viide 14), lk 568

<sup>68</sup> EK, 22.06.1993, C-243/89, *Commission of the European Communities v. Kingdom of Denmark*, Kohtujurist Tesauro ettepanek, p 16

<sup>69</sup> VaKo 22.06.2010 otsus nr 102-10/117923

isik esitanud hankijale valeandmeid viimase viie aasta jooksul ehitatud asfaltbetooni ülemkihi ehitustööde mahu ja maksumuse kohta. Hankija selgituse kohaselt kontrollis ta kolmanda isiku poolt esitatud andmeid asfaltbetooni ülemkihi ehitamise kohta nende kodulehekülje alusel ning sai kinnituse ühe töö tegemise kohta. Samuti helistati tellijatena esitatud isikutele kolmanda isiku esitatud teiste andmete osas, kuid hankijal puudusid andmed, kas tellijate esindajad saadi kätte ning mida vastati. Hankija ei tuvastanud, et kolmas isik oleks esitanud valeandmeid ning seetõttu puudusid alused tema kõrvaldamiseks.

VaKo, tuginedes hankija põhjendustele, nõustus vaidlustajaga ja leidis, et enne kolmanda isiku kvalifitseerimist hankija ei kontrollinud sisuliselt tema vastavust HD-s kehtestatud kvalifitseerimise tingimusele. Tulenevalt RHS § 39 lg-st 1 ei ole pakkujate või taotlejate kvalifikatsiooni kontrollimine pelgalt formaalsus, vaid hankija peab olema veendunud, et kvalifitseerimise tingimustele vastavuse tõendamiseks esitatud andmed on õiged ning tõendavad pakkuja kvalifikatsiooni vastavust esitatud tingimustele.

Sarnaselt eelmisele näitele jäeti sisuline kontroll nõutud eelneva kogemuse olemasolu kohta tegemata ka VaKo-s vaidlustatud riigihankes nr 122098<sup>70</sup>, kus esemeks oli Jõhvi valla teede ja haljasalade hooldus, milles vaidlustaja vaidlustas edukaks kuulutatud kolmanda isiku kvalifitseerimise otsust põhjendusel, et kolmas isik ei olnud varasemalt hankes nõutud mahu teehooldustöid teostanud, tema töötajad ei vastanud nõutud kvalifikatsioonile ja tal puudus avalikult kasutatavate teede hooldamiseks nõutav tegevusluba.

Vaidlustatud riigihankes 119070<sup>71</sup>, mille esemeks oli Ülemiste liiklussõlme rekonstrueerimine ning muuhulgas rekonstrueerimisele kuuluvale objektile valveseadmestiku paigaldamine, vaidlustas vaidlustaja ka hankija otsuse, mille kohaselt kvalifitseeriti kolmas isik. Vaidlustaja väitel puudus kolmandal isikul valveseadmestiku paigaldamiseks turvaseaduses (TS)<sup>72</sup> sätestatud luba. Hankija väitis, et ta oli vastavalt RHS § 41 lg 3 kontrollinud õigusaktidest tulenevate tegevuslubade või registreeringute olemasolu.

Tegelikkuses puudus kolmandal isikul pakkumuse esitamise hetkel tegevusluba turvateenuse osutamiseks. VaKo sai vaidlustusmenetluse kestel teavet selle kohta, et kolmas isik oli

---

<sup>70</sup> VaKo 16.03.2011 otsus nr 30-11/122098

<sup>71</sup> VaKo 19.10.2010 otsus nr 188-10/119076

<sup>72</sup> Turvaseadus.- RT I 2003, 68, 461 ... RT I, 04.03.2015, 29

Politsei- ja Piirivalveametilele esitanud taotluse turvateenuse osutamise tegevusloa saamiseks alles pärast pakkumuste esitamise tähtaega ning vastav tegevusluba puudus ka vaidluse läbivaatamise hetkel. VaKo möönis, et ei Hankija ega ka VaKo ei saa tulenevalt RHS § 41 lg-st 3 võtta arvesse seda, et pakkuja selle tegevusloa eeldatavalt tulevikus saab ning sama sätte kohaselt peab tegevusluba juba olemas olema hankija poolt teostatava kvalifikatsiooni kontrollimise ajal. Seetõttu pidas VaKo kolmanda isiku kvalifitseerimise otsust vastuolus RHS § 39 lg-tega 1 ja 6 ning § 41 lg-ga 3. Seega oli hankija jätnud sisulise kontrolli teostamata ning moonutanud seeläbi pakkujate vahelist konkurentsi.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et sisulise kontrolli teostamata jätmisega võib tekkida oht, kus hankija kuulutab edukaks pakkuja, kellel tegelikult puudub hankes nõutud kvalifikatsioon ehk pole hanke eseme teostamiseks vastavaid oskusi ning oodatud tulemus võib jääda saavutamata. Samas võis jääda hankel pakkumuse esitanud nõutud oskustega pakkuja edukaks kuulutamata, millega on moonutatud aga pakkujate vahelist konkurentsi. Lisaks võib sisulise kontrolli tegemata jätmisel tekkida teistes pakkujates kahtlus, et hankija ei olegi selle tegemisest huvitatud ning soovibki edukaks kuulutada mittesobiva, aga nt sõbrale kuuluva pakkuja. Autori arvates võiksid hankijad aktiivsemalt kasutada RHS §-s 42 sätestatud tunnustatud ettevõtjate ametlikku nimekirja<sup>73</sup>, mis on loodud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt just selleks, et lihtsustada pakkujate võimekuse kontrollimist. Autori hinnangul tagaks see paremini hankija tegevuse läbipaistvuse ja seeläbi ausa konkurentsi. Näiteks Skandinaaviamaades on analoogse keskkonnana kasutusel TransQ, mis loodi samuti eesmärgiga hõlbustada hankemenetluse kiirust ja teha sobivate pakkujate leidmine hankijale lihtsamaks.<sup>74</sup>

#### 1.4 Otsuste motiveerimine

##### 1.4.1 Kvalifitseerimise otsuste põhjendamine

Pärast esitatud pakkumuste sisulise kontrolli teostamist, tuleb hankijal vastavalt RHS § 39 lõikele 6 teha põhjendatud kirjalik otsus pakkuja kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta. Hankija poolt hankemenetluses tehtud otsus on õiguspärane, kui selle tegemise

<sup>73</sup> Ehitustööde riigihangete tunnustatud ettevõtjate nimekiri. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.teaneeel.ee/>

<sup>74</sup> A. Abdi, H. Lind, B. Birgisson. Public procurement of winter road maintenance services based on EU procurement directive – Lessons from Sweden. Journal of Investment and Management. Vol. 2, No. 4, 2013, lk 73

aluseks olevad faktilised asjaolud on õigesti tuvastatud ning otsus vastab selle tegemise hetkel kehtinud seadusele.<sup>75</sup>

Varasem kohtupraktika näitab, et juba üksnes motiveerimispuudused annavad aluse nii pakkuja kvalifitseerimise kui ka kvalifitseerimata jätmise otsuse kehtetuks tunnistamiseks, kuna puuduste tõttu pole hiljem võimalik kontrollida vaidlustatud otsuse õiguspärasust sisuliselt.<sup>76</sup>

Kvalifitseerimise otsus jäeti põhjendamata riigihankes nr 113002<sup>77</sup>, kus esemeks oli Loo-Maardu teelõigu ehitus, mida vaidlustati korduvalt. Hankija oli vaidlusalust kvalifitseerimise otsust põhjendanud sellega, et kuna kolmanda isiku majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus vastavad hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele ning kolmandal isikul ei esine hankemenetlusest kõrvaldamise aluseid, siis on otsustanud ta pakkujad kvalifitseerida. Muid põhjendusi hankija otsuses välja toonud ei olnud.

Vaidlustaja leidis, et hankija kvalifitseerimisotsuses puudus põhjendus, millistel kaalutlustel otsustas ta kolmanda isiku kvalifitseerida, seades kahtluse alla mitmed kolmanda isiku referentsivormil olevad objektid, millega pakkujad pidid tõendama oma tehnilise ja kutsealase pädevuse olemasolu. VaKo asus vaidlustuses seisukohale, et hankija ei ole isiku suhtes tehtud positiivset otsust, nagu seda on pakkuja või taotleja kvalifitseerimine, eriliselt põhjendanud, mööndes, et pakkuja või taotleja vastab kvalifitseerimise tingimustele. Samuti märkis VaKo, et vaidluse korral peab hankija oma otsuse põhjendused esitama, veenmaks vaidlustusmenetluses osalevaid isikuid selle argumenteerituses. Nimetatud vaidluses hankija seda ei teinud ega ei esitanud vaidlustusmenetluses konkreetseid vastuväiteid vaidlustaja väidetele kolmanda isiku referentsivormi osas.

Pakkujate kvalifitseerimisel oli hankija tuvastanud kolmanda isiku poolt esitatud referentsivormil märgitud lepingu maksumuses erinevuse võrreldes järelpäringu teel saadud teabega ning tõdenud hankekomisjoni protokollis, et tegemist ei olnud olulise veaga. Samas

---

<sup>75</sup>VaKo 23.11.2009 otsus nr 231-09/113002 p 12

<sup>76</sup>VaKo 10.03.11 otsus nr 24-11/122289 p 14.2; RKÜKo 3-3-1-85-10, p 44; RKHKo 3-3-1-74-11, p 15; RKHKo 3-3-1-13-11, p 9; RKHKo 3-3-1-49-08, p 11; RKHKo 3-3-1-57-09, 12; RKHKo 3-3-1-29-12, p 19; RKHKo määrus asjas nr 3-3-1-20-98, p 4; RKHKo 3-3-1-8-07, p 4; RKHKo 3-3-1-2-05, p 19 ja 20; RKHKo 3-3-1-87-10, p 9

<sup>77</sup> VaKo 23.11.2009 otsus nr 231-09/113002

hankija protokollist ei selgunud, mida pidas hankija oluliseks veaks ning milline oli selle õiguslik järelkus. VaKo leidis, et hankija, leides erinevusi pakkuja vormil esitatud referentsiobjektide maksumuste ja järelepärimise teel teada saadud maksumuste vahel, oleks pidanud nõudma kolmandalt isikult selgitusi, mida ta sisuliselt ei teinud. Hankija küll palus kolmandal isikul seda teha, kuid kolmanda isikute vastuväidete tõttu loobus selgituste nõudmisest ja pidas kolmanda isiku esitatud dokumente piisavaks, et kolmas isik kvalifitseerida. VaKo võttis seisukoha, et hankija ei põhjendanud piisavalt kolmanda isiku kvalifitseerimise otsust ning ei ole temal lasuvat motiveerimiskohustust täitnud ning sellest tulenevalt ei olnud kolmanda isiku kvalifitseerimine õiguspärane.

Sarnane probleem tõusetus ka VaKo-s vaidlustatud riigihankes nr 136901<sup>78</sup>, kus esemeks oli Rapla maakonna Märjamaa piirkonna riigimaanteede hoole, milles tehtud otsusest ei olnud võimalik aru saada hankija põhjendustest kolmas isik kvalifitseerida. Hankija oli vaidlustatud otsuses kasutatud trafaretset sõnastust, mille kohaselt on pakkuja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus vastav HD-des sätestatud tingimustele.

Nimetatud hankes moodustatud hankekomisjoni protokollist oli võimalik välja lugeda, milliseid toiminguid hankija oli teinud, kontrollimaks HD-des sätestatud nõuetele vastavust. Kuid ei hankija otsusest ega hankekomisjoni protokollist ei olnud võimalik aru saada, millistele faktilistele asjaoludele tuginedes oli hankija sellistele järeldustele jõudnud. Vaidlustaja väitis, et kolmas isik oli kvalifitseerimistingimustele vastavusel tuginenud suuresti teise isiku näitajatele, kuid hankija protokollist ei nähtunud, et millises osas oli hankija arvestanud teise isiku vahendite, meetmete või spetsialistidega, mida hankija oli oma otsustuses kohustatud välja tooma.<sup>79</sup> Kuigi VaKo nimetas seda oluliseks veaks, möönis ta siiski, et see on kõrvaldatav viga ega tingi üksinda vaidlustatava otsuse kehtetuks tunnistamist.

Probleem oli antud juhul selles, et hankijal ei olnud esitatud tõendite pinnalt võimalik teha järeldust, kas kolmandal isikul oli võimalik kasutada teise isiku näitajaid lepingu täitmisel. Sellega rikkus hankija omakorda pakkujate võrdse kohtlemise ja konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtet, kvalifitseerides pakkuja, kes HD-s sätestatud tingimustele ei vastanud. Lisaks teise isiku näitajatele tuginemise küsimusele ilmnes antud otsuses ka teine

---

<sup>78</sup> VaKo 30.01.2013 otsus nr 2-13/136901

<sup>79</sup> Tln RK 21.10.2010, 3-09-1277, p 20



probleem. Nimelt oli hankija omavoliliselt teinud pakkuja spetsialisti haridustaseme kohta tunnustamisotsuse, mis ei olnud hankija pädevuses.<sup>80</sup> Täpsemalt öeldes oli pakkuja esitanud kvalifitseerimiseks spetsialisti, kes oli saanud oma kõrgharidusdiplomi välisriigis. Hankija oleks antud juhul pidanud küsima pakkujalt pädeva asutuse tõendit, milleks on Sihtasutus Archimedes, mida ta aga ei teinud. Ilma vastava tõendita ei oleks hankija tohtinud sellist otsust teha.

VaKos vaidlustatud riigihankes nr 127810<sup>81</sup>, mille esemeks oli Leemeti ja Vana-Õngu teede rekonstrueerimine, vaidlustas vaidlustaja kolmanda isiku kvalifitseerimise, tema pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamise otsust põhjendusel, et kolmanda isiku kvalifikatsioon ei vasta hankes nõutule. Vaidlustaja hinnangul oli kolmas isik esitanud netokäibena tulusid, mida ta netokäibena esitada ei saanud. Hankija oli seisukohal, et majandusaasta aruandes kajastatud muud äritulud moodustavad koos müügituluga pakkuja netokäibe, mis vastab kvalifitseerimise tingimusele.

Selles lahendis VaKo vaidlustuse sisulist aspekti lähemalt ei analüüsinud, kuna leidis, et vaidlustatud otsused olid õigusvastased juba põhjusel, et need ei olnud kooskõlas seadusest tulenevate vorminõuetega. Hankija ei olnud vaidlustatud otsuseid kolmanda isiku kvalifitseerimise ja tema pakkumuse vastavaks tunnistamise kohta vaidluse esemeks olevas käskkirjas millegagi põhjendanud, puudusid igasugused viited õigusnormidele ja ainus viide oli tehtud riigihangete osakonna põhimäärusele. VaKo möönis, et vaatamata RHS § 39 lõikes 6 sätestatud nõuet otsuse põhjendatuse kohta ei ole RHS-s defineeritud ja haldusmenetluse seaduse (HMS) § 2 lg 2 kohaselt ei ole riigihangete teostamine haldusmenetlus, on VaKo hinnangul riigihangete seaduses kui peamiselt haldusõiguse valdkonda kuulavas seaduses kasutatava mõiste „põhjendatud kirjalik otsus” sisustamisel asjakohane rakendada HMS-i kui vastava valdkonna üldakti õiguse analoogia alusel. Lisaks tuleb kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest on haldusakti andmisel lähtutud. Kuivõrd vaidlustatud otsused kolmanda isiku kvalifitseerimise ja tema pakkumuse vastavaks tunnistamise kohta olid täielikult põhjendamata ja tema pakkumuse edukaks tunnistamise

---

<sup>80</sup> Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord. Vabariigi valitsuse 06.04.2006 määrus nr 89.- RT I, 28.05.2011, 8

<sup>81</sup> VaKo 11.11.2011 otsus nr 218-11/127810

otsuse juures puudusid viited rakendatavatele õigusnormidele, oli vaidlustatud otsus VaKo hinnangul oluliste puuduste tõttu õigusvastane.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et hankijad ei saa oma suva järgi otsuseid teha otsuseid kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta, vaid peavad need sisustama nii, et pakkujate jaoks oleks tagatud riigihanke korraldamise läbipaistvus ja kontrollitavus ning sellega ühes konkurentsi efektiivne ärakasutamine. Toodud näidetes olid hankijad astunud üle diskretsioonivolist ja jätnud täitmata neile kuuluva motiveerimiskohustuse, mis oleks andnud võimaluse mõista hankijate selliste kaalutluste sisu. Selliselt ei ole aga tagatud konkurentsi põhimõtte järgimine.

#### 1.4.2 Pakkumuse tagasilükkamise otsused

Sarnaselt eelmises alapeatükis kirjeldatule on ka pakkumuste tagasi lükkamise otsuseid vaja hankijal hoolikalt motiveerida. RHS § 47 lõige 1 kohaselt peab hankija tegema pakkumuse vastavaks tunnistamise või tagasilükkamise kohta põhjendatud kirjaliku otsuse. Senise kohtupraktika kohaselt on hankija poolt hankemenetluses tehtud otsus õiguspärane, kui selle tegemise aluseks olevad faktilised asjaolud on õigesti tuvastatud ning otsus vastab selle tegemise ajal kehtinud seadusele. See tähendab, et motiveerimisnõude täitmiseks peab otsus kajastama nii otsuse tegemise aluseks olnud õiguslikku kui ka faktilist alust.<sup>82</sup> Kui üks neist puudub, siis ei ole hankijal õigust pakkuja pakkumust tagasi lükata, sest vastasel juhul piirab ta sellega isikutel põhjendamatult hankel osalemise võimalust ja rikub RHS-ist tulenevat üldpõhimõtet, mis kohustab hankijat olemasolevat konkurentsi efektiivselt ära kasutama.

Pakkuja pakkumuse põhjendamatult tagasilükkamine leidis aset ka VaKo-s vaidlustatud riigihankes nr 104574<sup>83</sup>, kus hanke esemeks oli Vooreküla-Puskaru km 21,7-22,9 teelõigu rekonstruktsioon ja parklate ning puhkeala ehitus. Hankija viitas oma tagasilükkamise otsuses, et vaidlustaja pakkumus ei vasta HD-s ja hankija poolt esitatud selgitustes esitatud nõuetele, kuid tema otsus ei sisaldanud ühtegi põhjendust, et millistele nõuetele pakkuja pakkumus ei vasta.

---

<sup>82</sup> Tln HK 24.11.2010, 3-09.1704, p 16; Tln RK 21.06.10, 3-09-1297, p 15.

<sup>83</sup> VaKo 01.07.2008 otsus nr 64-08/104574

Hankija oli nimetatud hankes korraldanud pakkujatele enne pakkumuste esitamise tähtaega teabepäeva, kus esitas selgitusi ja täpsustusi HD tehnilises kirjelduses oleva teabe kohta. Autori hinnangul ei ole avatud hankemenetluses, nagu seda oli vaidlustatud riigihange, teabepäevade pidamine lubatav kuna sellisel juhul võib tekkida oht, et toimuvad läbirääkimised, mis on keelatud vastavalt RHS §-i 58 lõikele 3. Lisaks ei ole teabepäeval osalemine pakkujatele kohustuslik ning võib tekkida oht, kus osalenud pakkujad saavad teavet, mida mitteosalenud ei saa. Sellega rikkus hankija nii võrdse kohtlemise kui ka seeläbi konkurentsi efektiivse ärakasutamise üldpõhimõtet, kuna teabepäeval osalenud pakkujatel tekkis pakkumust esitades automaatselt konkurentsieelis mitteosalenute ees.

Eelpool toodud vaidlustuses soovis hankija teabepäeval antud selgitustega inventari osade eraldi kajastamist kululoendi välja inventari real, mida HD vorm endas ei sisaldanud, jättes samas muutmata HD ja hanketeate sisu. VaKo leidis, et hankija nõue pakkujatele tuua HD vormil esitatud kululoendis eraldi välja inventari osad, mida HD vorm ei sisaldanud, muutis sisuliselt HD vormi kohast kululoendit. Kui pakkujatele projektdokumentatsiooni selgitamise ja täpsustamise käigus selgus, et hankija soovis saada inventari osadele hindu HD vormi kululoendis eraldi välja tooduna, siis oleks hankija pidanud muutma HD-d vastavalt RHS §-le 36, mitte nõudma pakkujatelt HD sätestatud kululoendi vormist erinevate andmete esitamist RHS § 56 lg 2 kohaselt antud selgitustega, sest hiljem pakkumusi hinnates saab hankija tugineda vaid HD-s sätestatule, mitte oma selgitustele. Viimati nimetatu puhul on tegemist HD-de ülimuslikkusega selgituste suhtes.

Lisaks pidas VaKo vajalikuks märkida, et pakkuja sai täita vaid vorme, mida hankija oli pakkujatele esitanud ja pakkujatel puudus õigus vorme muuta hankija eest. Juhul kui pakkuja seda teeks, oleks tegemist sisulise kõrvalekaldega pakkumusest, mille korral oleks hankijal kohustus tunnistada pakkumus mittevastavaks ja see tagasi lükata.<sup>84</sup>

Eelnimetatud vaidlustuses ei olnud vaidlustaja pakkumuses esitanud inventari real hinda inventari osadele, kuid vaidlustaja oli kinnitanud nende sisaldumist pakkumuses. Sellest tulenevalt oli VaKo seisukohal, et tegemist oli sellise puudusega vaidlustaja pakkumuses, mille sisulise kõrvalekaldumise üle HD-s esitatud tingimustest oleks pidanud hankija

---

<sup>84</sup> Tln HK 30.12.2009, 3-09-1280 p. 26

otsustama kaalutlusõiguse alusel.<sup>85</sup> Käesoleval juhul, aga hankija otsusest ei selgunud miks ja millistel kaalutlustel otsustas hankija pakkuja pakkumuse tagasi lükata ning selline hankija tegevus on vastuolus RHS-iga.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et hankijatel tuleb pakkumuste tagasilükkamisel lähtuda tingimustest, mida nad ise endale HD-des on sätestanud. Juhul kui hankemenetluse käigus kehtestatakse täiendavad tingimusi, millest teavitatakse ainult osasid pakkujaid, siis on hankija kohustatud selle teabe lisama ka HD-desse. Autori hinnangul peab hankija kohtlema kõiki pakkujaid võrdselt ja mittediskrimineerivalt st kõikidel võimalikel pakkujatel peab olema hankemenetluses ligipääs ühesugustele andmetele. Ainult niimoodi saab hankija tagada õiglase konkurentsi tekkimist.

### 1.5 Hankemenetluse kehtetuks tunnistamine

Juhul kui hankija ei saanud hankemenetluses pakkumusi selliselt nagu ta lootis või esinevad muud objektiivsed põhjused, siis näeb RHS hankijale ette võimaluse tunnistada hankemenetlus kehtetuks.<sup>86</sup>

Objektiivse vajaduse kriteerium kaitseb esiteks avalikku huvi, kuna väldib hankemenetluse põhjendamatut lõpetamist ning sellega avalike vahendite õigustamatut raiskamist. Hankija otsustab omal äranägemisel, millist hanke eset tal parasjagu vaja on.<sup>87</sup> Teiseks kaitseb hankija õiguste selline piiramine hankemenetluses osalevaid isikuid hankija omavoli eest. Lisaks riivab hankemenetluse õigustamatu lõpetamine pärast pakkumuste esitamist ja nende avamist oluliselt pakkujate vahelist konkurentsi, kuna pakkumuste avamise ja pakkumuste maksumuste avalikuks tuleku tõttu saavad konkurendid teada üksteise poolt pakutud hinnad ning selle teabe alusel saavad nad oma edasist käitumist uuel riigihankel vastavalt korrigeerida.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> VaKo 26.01.2012 otsus nr 5-12/128251, p 9; Tln HK 30.12.2009, 3-09-1280 p 23; D. Minumets, P. Kulm (viide 22), lk 402

<sup>86</sup> VaKo 05.05.2011 otsus nr 78-11/122706, p 10; T-383/06 ja T-71/07 p 64

<sup>87</sup> D. Minumets, P. Kulm (viide 22), lk 211

<sup>88</sup> D. Minumets, P. Kulm (viide 22), lk 445.

Põhjendatud vajaduse mõiste tähendust ei ole seadusandja RHS-is avanud ega täpsustatud ka RHS-i seletuskirjas. Seletuskirjas on toodud vaid hankija kohustus määrata sellisel juhul minimaalne pakkumuste jõusoleku tähtaeg, mis arvestaks võimalike vaidlustuste esitamist ning kui hankija on jaganud riigihanke ühe hankemenetluse raames osadeks, siis peab hankemenetluse lõppemiseks esinema kõikide osade suhtes iseseisev alus.<sup>89</sup> Seega on põhjendatud vajaduse sisustamine ja vastava otsuse tegemine igal üksikul juhtumil hankija diskretsioon.<sup>90</sup> Kuid hankijal ei ole sel juhul täielikku valikuvabadust, sest ta peab siinkohal juhinduma riigihangete seaduse üldpõhimõtetest ja eesmärgist, mis tähendab, et kehtetuks tunnistamine ei saa olla hankija suvaotsus, vaid põhjendus peab olema selline, mis tingib reaalse ja objektiivse vajaduse hankemenetluse kehtetuks tunnistada. Selliseks põhjenduseks võib olla ka nt konkurentsi puudumine.<sup>91</sup>

Põhjendatud vajaduse ebaõige hindamine leidis aset näiteks VaKo-s vaidlustatud riigihankes nr 108402<sup>92</sup>, mille hanke esemeks oli Aruvalla – Kose teelõigu projekteerimine ja ehitus, mille hanketeade avaldati juba aastal 2009 ja mis leidis oma lõpliku lahendi Riigikohtus alles aastal 2014.<sup>93</sup> Antud riigihanget vaidlustati korduvalt põhjendamatu hankemenetluse kehtetuks tunnistamise tõttu. Selles vaidlustuses pidi VaKo andma hinnangu, kas hankemenetluse kehtetuks tunnistamine hankija poolt nimetatud põhjendustel täidab RHS § 29 lg 3 p 6 koosseisu põhjendatud vajaduse osas või mitte.

Peamine hankija poolne põhjendus seisnes selles, et hankija ei saanud olla kindel sama hanke suhtes toimuva kohtumenetluse tulemuses ega selle ajalises kestuses, mistõttu oli hankija seisukohal, et ohtu võis sattuda teelõigu ehitus ja seeläbi ehitusega seotud avalikud huvid nii liiklusohutuse kui Euroopa Liidu rahaliste vahendite efektiivse kasutamise osas.

VaKo jõudis järeldusele, et esitatud põhjendused tuginesid vääradele eeldustele ja teiseks ei täitnud esitatud kujul RHS § 29 lg 3 p 6 koosseisu. Otsuse põhjendusena märgitu, mille kohaselt halduskohtule esitatud kaebused, mille sisuks oli vaidlus HD-de ja senise hankemenetluse õiguspärasuse üle, ei saa eeldusel, et kaebused on esitatud VaKo otsuse nr 115-10/108402 peale, vastata tegelikkusele.

<sup>89</sup> A. Lauren. Riigihangete seadus: riigihangete seaduse seletuskiri. Agiaator 2007, lk 160.

<sup>90</sup> D. Minumets, P. Kulm (viide 22), lk 445.

<sup>91</sup> T.Ojasalu . (viide 14), lk 566

<sup>92</sup> VaKo 02.09.2010 otsus nr 153-10/108402; VaKo 02.09.2010 otsus nr 154-10/108402

<sup>93</sup> RKHko 3-3-1-13-12

Kuigivõrd hankija ise oli esitanud kaebuse halduskohtule ega olnud seda pärast hankemenetluse kehtetuks tunnistamist VaKo-le teadaolevalt tagasi võtnud, sai järeldada, et hankija pidas VaKo poolt kehtetuks tunnistatud otsuseid õiguspärasteks ning hankemenetluse jätkamist võimalikuks. Sellest võis järeldada hankija soovi hankemenetlust jätkata või vähemalt mööndust selle võimalikkuse kohta, mida vaidlustust puudutaval istungil kinnitas ka hankija, olles veendumusel, et hankemenetlus oli läbi viidud õiguspäraselt.

Kuna mõlemas vaidlustuses oli hankija veendunud, et hankemenetlus oli läbi viidud õiguspäraselt, siis ei olnud VaKo hinnangul võimalik pidada pakkuja ja eriti hankija enda poolt kohtule esitatud kaebuste lahendamise hüpoteetilist ajakulu üksinda põhjendatud vajaduseks hankemenetlus kehtetuks tunnistada, sest otsuse põhjendusest ei nähtunud ühtegi põhjust, miks kaebuste soodsa lahendamise korral ei oleks saanud hankemenetlusega eesmärgipäraselt jätkata.

Probleem hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse põhjenduse õiguspärasusega ilmnes ka VaKo-s vaidlustatud riigihankes nr 105877<sup>94</sup>, kus hanke esemeks oli Tallinn - Narva maantee Kukruse - Jõhvi teelõigu ehitus ning milles hankija tunnistas hankemenetluse kehtetuks põhjendusel, et HD-des esitatud tingimuste põhjal oli hankija saanud pakumused, mida ei olnud võimalik võrrelda.

Hankemenetluse kehtetuks tunnistamist ebatäpsete dokumentide tõttu on peetud lubatavaks<sup>95</sup>, kuid olenemata sellest, et VaKo eelnimetatud vaidlustused rahuldamata jättis, tõdes ta mõlemas vaidlustuses, et hankemenetluse kehtetuks tunnistamine olukorras, mis on tingitud HD-s esinevatest vigadest on igati kahetsusväärne ja taunitav.<sup>96</sup>

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et kuna RHS-s ei ole täpsustanud põhjendatud vajaduse mõiste sisu ning ka VaKo praktika on selles osas vähene (riigihangete registrist nähtuvalt on vaidlustatud kehtetuks tunnistamist üldse kokku ca 60-l korral), siis on hankijal sellest tulenevalt suur diskretsiooniõigus põhjendatud vajaduse mõiste sisustamisel. Autor soovib vaidluste vältimiseks hankijal sisustada juba HD-des võimalikult täpselt hankemenetluse kehtetuks tunnistamise põhjendatud vajaduse mõiste, mis ei pea samas olema lõplik loetelu.

---

<sup>94</sup> VaKo 01.12.2008 otsus nr 150-08/105877; VaKo 01.12.2008 otsus nr 151-08/105877

<sup>95</sup> VaKo 05.05.2011 otsus nr 78-11/122706; VaKo 02.09.2009 otsus nr 223-09/113110

<sup>96</sup> VaKo 01.12.2008 otsus nr 151-08/105877 p 15; VaKo 01.12.2008 otsus nr 150-08/105877 p 14

## 2. KONKURENTSI TAGAMINE HANKELEPINGUTES

### 2.1 Hankelepingu sisu

Juhul kui hankija hankemenetlust kehtetuks ei tunnista või menetlus muul RHS § 29 lg 3 p 2-7 nimetatud alustel ei lõppe, siis sõlmitakse selle lõppedes eduka pakkujaga hankeleping, mis hakkab alluma tsiviilõiguslikule regulatsioonile ning mille täitmisest sõltub tellitud töö lõpptulemus. Siiski tuleb RHS-s sätestatud tingimustest kinni pidada lepingu lõpuni, seda just muutmise osas.

RHS 31 lg-st 2 p-st 8 tulenevalt kinnitab pakkuja pakkumuses kõikide HD-des sätestatud tingimuste üle võtmist, mis tähendab, et edukaks osutumise korral, on ta hankelepingu tingimustega juba nõustunud.<sup>97</sup> Sõlmitavas hankelepingus, mis määrab ära vastastikkused varalised kohustused, saavad hankijast tellija ja edukast pakkujast töövõtja.

Kuna teetööde hankelepingu tingimused määratakse hankija poolt ära juba HD-des ning pakkujal puudub võimalus nende osas hiljem läbirääkida, siis vastavalt VÕS § 35 lg-s 1 loetakse sellist lepingut tüüptingimuslikuks. Sellist seisukohta toetab ka varasem õiguskirjandus.<sup>98</sup> Tüüptingimuseks loetakse lepingutingimust, mis on eelnevalt välja töötatud tüüplepingutes kasutamiseks või mida lepingupooled muul põhjusel ei ole eraldi läbi rääkinud ja mida tüüptingimust kasutav lepingupool kasutab teise lepingupoole suhtes, kes ei ole seepärast võimeline mõjutama tingimuse sisu (VÕS § 35 lg 1). Sellises olukorras on oht, et hankijal võib tekkida kiusatus tarvitada oma tüüptingimusi mitte konkreetse tüüplepingu eesmärgist lähtuvalt, vaid pigem oma ühepoolsete huvide läbisurumiseks teise poole arvel.<sup>99</sup>

Töövõtjalt saadud tagasisidest selgus, et probleemiks on tellijate poolne lepingute igaks juhuks täiendamine kõikvõimalike selle valdkonna õigusaktidega ja normdokumentidega, isegi kui need ei ole asjakohased antud lepingu raames. Leitakse, et lepinguga kaasnev dokumentatsioon on liiga karm ja ei ole proportsioonis konkreetse hankelepinguga. Tihti esineb ka lepingusätete omavahelisi vastuolusid. Samas leitakse, et hankelepingud on ajas

---

<sup>97</sup> D. Minumets, P. Kulm.(viide 22), lk 474

<sup>98</sup> M. A. Simovart. Riigihankelepingu ebamõistlike tüüptingimuste tühisus kui ebaõiglaste lepingutingimuste regulatsiooni näide.- Juridica 2008/1, lk 34

<sup>99</sup> I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigus I üldosa.Tallinn: Kirjastus Juura 2004, lk 116

lâinud tãpsemaks, sisulisemaks ja konkreetsemaks, aga endiselt on probleeme ebaselgete, põhjendamatute ja ebamõistlike lepingutingimustega.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et just hankijal on vastutus, vastavalt riigihanke korraldamise üldpõhimõtetele, sätestada tingimused lepingus selliselt, et need tagaks osapoolte õiguste ja kohustuste tasakaalu ning soodustaks konkurentsi, mitte ei piiraks või moonutaks seda põhjendamatult.

## 2.2 Tähtajad

Hankelepingus sätestatakse erinevaid tähtaegu, millised on kindlaks määratud juba hankemenetluse käigus ja ei ole hankelepingu sõlmimisel enam läbiräägitavad. Seega kui kohustuse täitmise tähtaeg on kindlaks määratud, siis tuleb kohustus ka täita sellel ajal ning see loetakse täidetuks ainult siis, kui on täidetud õigel ajal.<sup>100</sup>

Tellijal tuleb hankelepingu täitmise tähtaegade kehtestamisel meeles pidada, et hiljem ei ole tähtaegu lubatud muuta selliselt, mis oleks võimaldanud osaleda hankemenetluses ka teistel töövõtjatel, kui tähtaeg oleks selline olnud juba hanke välja kuulutamise ajal.<sup>101</sup> Kui lepingu sõlmimise järel hakatakse seda tähtaegade osas muutma (ilma et selline võimalus oleks lepingus eelnevalt sätestatud), üldjuhul ajaliselt pikemaks, on sellega rikutud konkurentsi põhimõtet (nt hankemenetluses ei esitanud osad töövõtjad pakkumust põhjusel, et lepingu tähtaeg oli liiga lühike).

Ebamõistlikult lühikeste tähtaegadega hankelepinguid võib kritiseerida seetõttu, et need sobivad paremini suurtele, ulatuslikke ressursse omavatele ettevõtetele ning sisuliselt tõrjuvad väiksematel hangetel osalemise.<sup>102</sup> Mõned töövõtjad ei pruugi huvituda lepingu nimel konkureerimisest, kui selle tähtajad on liiga lühikesed, eriti kui sealjuures tuleb teha omapoolseid investeeringuid, et oleks võimalik töö ära teha.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. (viide 99), lk 149

<sup>101</sup> E. Karindi-Kask. Hankelepingu muutmine. Tallinn: Rahandusministeerium, lk 8. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/analuusid1> (14.04.2015)

<sup>102</sup> M. A. Simovart. Riigihanke üldpõhimõtetest tulenevad hankelepingu sisupiirangud: näited vaidlustuskomisjoni praktikast. - Juridica 2012/2, lk 86

<sup>103</sup> S. Lundberg. Restrictions on competition in municipal competitive in Sweden. Umea University, lk 22. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:632799/FULLTEXT02> (26.04.2015)



Kui konkreetse hanke tulemuse saavutamine mõnevõrra pikema tähtajaga ei kahjusta tellija ega avalikkuse huve, tuleks eelistada mõistlikku tähtaega, mis võimaldab hankes osaleda ka väikestel ja keskmise suurusega turu osalistel, vastasel juhul takistab lühike tähtaeg põhjendamatult konkurentsi.<sup>104</sup>

Põhjendamatult pikaajalise kestvusega lepingud võivad olla samuti vastuolus konkurentsi soodustamise eesmärgiga<sup>105</sup>: kui ühele töövõtjale antakse võimalus tegutseda riigi hanke täitmisel pika perioodi vältel, on konkurent selle aja jooksul vastava hanke osas välistatud.<sup>106</sup> Teisalt võivad pikaajalise kestvusega lepingud olla põhjendatud teatud liiki teetööde puhul (nt lume ja libeduse tõrje, asfaldiaukude parandamine, pindamistööd), kuna töövõtjal tuleb masinate soetamiseks ja korrashoiuks teha investeeringuid, millede eest tasumine võib võtta aastaid (nt liising). Mitmeaastased lepingute sõlmimine aga soodustab nn suletud ringi tekkimist, kus riigihankel edukaks mitte osutunud töövõtjad, ei tee vahepealsetel aastatel masinate soetamiseks nõ igaks juhuks investeeringuid, kuna seda pole vaja ja see on väga kulukas. Samas edukaks osutunud töövõtja investeerib lepingu perioodil veelgi parematesse ressurssidesse ning on sama hankeeseme uue lepinguperioodi riigihanke korraldamisel teistega võrreldes nõutud varustatuse osas eelisseisundis.

Samuti on tavapärane, et tellijad soovivad hankemenetluses pakkumist esitavatelt töövõtjatelt kvalifitseerumiseks vastava töö osas sarnast eelnevat kogemust. Siit tõusetub probleem, et töövõtjad, kes ei osutu korduvalt pikaajalise (nn. mitmeaastase) lepingu nimel võisteldes riigihanke pakkumisel edukaks, jäävad ilma ka nõutavast sarnase töö tegemise kogemusest ning lõpuks jäävad turule konkureerima üksikud töövõtjad kuna nad juhtusid olema n.ö esimeste seas. Suletud ring on viinud hetkel selleni, et vähesed töövõtjad, kes vastutavad riigi põhimaanteede hooldamise eest, vajavad järjest suuremaid ressursse, et kokkulepitud tööd ära teha ning satuvad hätta kui on vaja puhastada palju korraga hooldamist vajavaid teid, mida ilmestab 09.12.2010 lumetorm Monika tagajärjel tekkinud suured ummikud, millest kurioossem oli Padaoru juhtum, kus lumevangi jäi mitmeks ööks 600 inimest<sup>107</sup>. Autor

---

<sup>104</sup> M. A. Simovart. Lepingu vabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hanke õiguse mõju Eesti eraõigusele. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2010, lk 57 - 58

<sup>105</sup> P. Pakkala. Innovative project delivery methods for infrastructure – An international perspective. Finland Road Enterprise, Helsinki 2002, lk 61. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf/pakkalae5.pdf>

<sup>106</sup> M. A. Simovart. (viide 102), lk 85

<sup>107</sup> E. Palu. Pronksioõ ja Padaoru lumetorm. - Ajakiri Director 04.02.2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.director.ee/pronksioo-ja-padaoru-lumetorm/> (21.04.2015)

soovitat nagu on leitud ka varasemas õiguskirjanduses<sup>108</sup>, et selliste lepingute puhul tasub kaaluda hooldatavate piirkondade väiksemaks tegemist, et konkureerida saaksid ka väiksemad ja keskmise suurusega töövõtjad<sup>109</sup>, millega soodustataks uue konkurentsi tekkimist

Tähtaegade sätestamine tekitas küsitavusi nt riigihankes nr 152150<sup>110</sup>, kus esemeks oli riigi tugimaantee nr 80 Heltermaa – Kärkla – Luidja (km 23,40 - 23,60) ning kõrvalmaantee nr 12111 Rehemäe tee ristmiku ümberehitus. Tellija oli lepingus kehtestanud tingimuse, kus kõikide hankeesemega seotud tööde teostamise tähtaeg oli neli kuud. Samades lepingutingimuses määratles tellija ära töövõtja lisakohustusena teha sama tähtaja jooksul valmis kõik ettenägemata tööd, võimalikud täiendavad tööd ning kõrvaldama kõik puudused. Kõikide tööde tegemiseks oli määratud suhteliselt lühike tähtaeg, mis küll töö iseloomu arvestades võis olla asjakohane, kuid ei saanud olla asjakohane eeldada, et töövõtja teeb ettemääratud lühikese tähtaja jooksul ära kõik võimalikud täiendavad tööd koos valmis täitedokumentatsiooniga. Ka puudus töövõtjal hankelepingut sõlmides teave kui suures ulatuses tellija soovis täiendavaid töid tellida, mis aga võib töövõtja ressursside (nt aeg, inimesed, masinad, raha) planeerimise aspektist olla oluline asjaolu.

Samas lepingus oli tellija sätestanud ka tingimuse, kus 20 päeva jooksul alates kõikide tööde lõpetamisest pidi olema esitatud tellijale vastuvõtmise toiminguteks omanikujärelevalve poolt kontrollitud vastuvõtudokumentatsioon. Autor leiab, et selle tingimusega seatakse töövõtjale vastutus kolmanda isiku, kelleks on omanikujärelevalve, ajalise käitumise eest, mis on põhjendamatu. Omanikujärelevalve lepingu objektile tellib tellija<sup>111</sup> ja vastutab ise neile kehtestatud tingimuste täitmise või mittetäitmise eest ning töövõtjal ei pruugi alati olla teavet tellija ja omanikujärelevalve teostaja vahelistest tähtaegade kokkulepetest. Samuti ei olnud hankelepingus ära määratud, millise tähtaja jooksul omanikujärelevalve oma töid teostab ning jäetud määratlemata töövõtja mingisugunegi sanktsiooniõigus omanikujärelevalve suhtes. Töövõtjal oli ajaline kohustus, mis sõltus kolmandast isikust ja trahvi saamise risk, aga võimalust omanikujärelevalvet tema tööd tegema sundida ei olnud. Tellijate poolne

---

<sup>108</sup> L. Leclair. Improper contract bundling hampers growth and viability of small construction firms. Modern Contractors Solution, Aprill 2009, lk 38 – 39. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://suretyinfo.org/pdf/Bundling\\_MCS0409.pdf](http://suretyinfo.org/pdf/Bundling_MCS0409.pdf) (26.04.2015)

<sup>109</sup> U. Männamaa.(viide 16), lk 12

<sup>110</sup> Maanteeamet. Riigi tugimaantee nr 80 Heltermaa – Kärkla – Luidja (km 23,40 - 23,60) ning kõrvalmaantee nr 12111 Rehemäe tee ristmiku ümberehitus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/152150> (20.04.2015)

<sup>111</sup> Omanikujärelevalve tegemise kord. Majandus- ja Kommunikatsiooniministri 25.01.2011 määrus nr 7.- RT I, 28.01.2011, 2

omanikujärelevalvet puudutavate tingimuste sätestamata jätmine on lepingust lepingusse sarnane.

Omanikujärelevalvega seotud probleemid on töövõtjalt saadud tagasiside põhjal tõsised ja nende igapäevast tööd häirivad. Omanikujärelevalve töö kvaliteeti peetakse väga kõikuvaks, mis sõltub konkreetse järelevalve spetsialisti kompetentsi tasemest. Põhilisteks etteheideteks on nende sagedane puudumine objektilt, sekkumine töövõtja igapäevasesse töö organiseerimisse, viivitamine täitedokumentatsiooni kontrollimisega ning venitamine tehniliste lahenduste heakskiitmisega, mis mõjutavad omakorda töövõtjate lepingu lõpptähtaegadest kinnipidamist, kus iga töö tegemise päev on arvel. Paljud töövõtjad ei julge omanikujärelevalvet survestada, kuna sellest isikust sõltub lepinguliste tööde vastuvõtmine (ehk siis oma töö eest raha saamine) objektil, millest aga just väiksemad töövõtjad on väga sõltuvad.

Riigihankes nr 144447<sup>112</sup>, kus esemeks oli Pärnus Oja tänava kõnnitee ehitus (lõigus Raba – Tähe tn), oli tellija sätestanud tööde alustamise tähtajana juuli 2013 ning lõpptähtajana 29.08.2013.a., määratlemata oli seega tööde alustamise täpne aeg. Lühikese aja jooksul tuli töövõtjal teha: teostusjoonised, projekteerida kõnnitee, hankida tee-ehitusluba, paigaldada liikluskorraldusvahendid, informeerida ümberkaudseid elanikke, hankida materjale, renoveerida maa-aluseid siderajatisi, rajada sadeveekanalisatsioon, tõsta ümber õhuliinid, ehitada kõnnitee, haljastus, teekattemärgistustööd, koristada ehituspraht, vajadusel muuta projekti, teha töid, mida ei olnud lepingus otseselt määratud, aga olid vajalikud töö teostamiseks ja esitada korrektne täitedokumentatsioon. Kõige selle juures oli töövõtjale kehtestatud tingimus, et lõpptähtaega võib muuta ainult sel juhul kui tellija annab tööfrondi hiljem üle kui lepingus sätestatud. Tellija oli enda õigusena sätestanud veel mahtude muutmise, kusjuures algsed mahud olid määratlemata. Autor leiab, et tellija oli kehtestanud töövõtjale palju erinevaid kohustusi ja nende täitmiseks põhjendamatult lühikese tähtaja koos õigusega määrata leppetrahvi 320 eurot iga lepingu lõpptähtaega ületava päeva eest. Samas võib ainuüksi ehitusloa taotlemine ehitusseadusest (EhS) tulenevalt<sup>113</sup> võtta aega kuni 20 päeva (EhS § 23 lg 8). Pärast ehitusloa saamist oleks töövõtjal olnud kõikide eelpool loetletud tööde tegemiseks aega üksikud päevad. Antud riigihange tunnistati kehtetuks kuna kõikide

<sup>112</sup> Pärnu Linnavalitsus. Oja tänava kõnnitee ehitus (lõigus Raba – Tähe tn). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/144447> (20.04.2015)

<sup>113</sup> Ehitusseadus.- RT I 2002, 47, 297... RT I, 29.06.2014, 13

pakkumuste maksumused ületasid tellija eelarvelisi vahendeid. Võib oletada, et pakkumuse esitanud töövõtjad arvestasid lühikesest tähtajast tuleneva ja selle ületamisega kaasneva leppetrahvi saamise riski pakkumuse maksumuse sisse ehk teadsid juba ette, et nagunii tööd õigeks ajaks valmis ei jõua. Autor arvab, et tellijal puudus hanget korraldades piisav erialane kompetents, ei osatud hinnata tööde mahtu ja selle teostamiseks kuluvat aega ning sellest tulenevalt osutusid kõik pakkumused kallimaks, millega jäi täitmata riigihanke korraldamise rahaliste vahendite säästliku kasutamise ja otstarbekuse ning konkurentsi efektiivse tagamise põhimõtte. Tellija poolset sagedast kompetentsi puudumist kinnitab ka töövõtjatelt saadud tagasiside. Kui antud hanget ei oleks kehtetuks tunnistatud, siis oleks edukaks osutunud töövõtja saanud olla tõenäoliselt jälle suurema ressursiga töövõtja, kellel on võimalik lühikese ajaga rakendada rohkem inimesi ja masinaid. Autori oletust kinnitab analoogne riigihange nr 145019<sup>114</sup>, kus esemeks oli Pärnus Oja tänava kõnnitee ehitus (lõigus Pirni - Tähe tn) ning milles lepingu lõpptähtaega ületati.

Ka töövõtjatelt saadud tagasisidest selgus, et lepingute täitmise tähtajad on aeg-ajalt põhjendamatult lühikesed ja tellijad nende käsitlemisel ebamõistlikult jäigad.

Samas leiavad töövõtjad, et tellijate poolse arvete tasumise tähtaegade osas olukord on viimasel ajal paranenud. Kui nüüd on maksetähtajad lepingutes vahemikus 20-35 päeva, mis on üldiselt mõistlik, siis eelnevatel aastatel arvete maksmise tähtajad vahemikus 56-65 päeva olid ebamõistlikud ning tekitasid suuri käibevahendite nappusi. Töövõtjale on sujuva ja tõrgeteta töö tagamiseks väga oluline rahavoog, mis tähendab tehtud tööde eest võimalikult kiiresti tasu saamist.<sup>115</sup> Eeltoodust võib järeldada, et 2013 aastal jõustunud VÕS muudatus, millega täpsustati tasu sisse nõutavaks muutumise aega vastastikuste lepingute puhul (sh riigihankelepingud), täpsemalt VÕS § 82<sup>1</sup> lõiked 3 ja 4, on toonud töövõtjatele olulist leevendust stabiilse rahavoo olemasoluks.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et tellijal on arvestades töö iseloomu, oluline määratleda ära selle täitmise tähtaeg, et see ei oleks põhjendamatult lühike või pikk, analüüsides, kas hangitava eseme teostamiseks kuluv ja lepingus selle teostamiseks kehtestatud aeg on

---

<sup>114</sup> Pärnu Linnavalitsus. Oja tänava kõnnitee ehitus (lõigus Pirni - Tähe tn). Kättesaadav arvutiõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/145019> (20.05.2015)

<sup>115</sup> Teelehe toimetis. Maantee ehitamise hangetest pakkujate silmade läbi. – Teeleht detsember 2013 nr 75, lk 36 – 37. Kättesaadav arvutiõrgus: <http://www.mnt.ee/public/index.php?id=10804>

omavahel proportsioonis. Enim probleeme lepingu tähtaegadest kinni pidamisel esineb just põhjendamatult lühikese lõpptähtajaga lepingute osas, kus tellija ootused ja töövõtja võimalused ei pruugi alati kattuda. Tihti soovib tellija lühikese tähtaja raames saada täiendavaid töid, mida ta tehnilises kirjelduses ise osanud ette näha, samas aga lõpptähtaja osas pikendust anda ei soovi. Liiga lühikese tähtaeg võivad vähendada aga väiksema või keskmise suurusega töövõtjate huvi hankeleping sõlmida, kuna neil ole piiratud ajaga teostada korraga ja kiiresti mitmeid objekte ning nad jätavad lihtsalt hankel konkureerimata. Teine probleem on pikaajalise tähtajaga (korraga 5-7 aastat) lepingute (eriti just teehoolde lepingute) osas, kuna ei teki uut konkurentsi. Autor soovib tellijatel jagada teehoolde tööde puhul hooldatavad piirkonnad väiksemateks, juhul kui see ei lähe vastuollu RHS §-ga 23. Sellisel juhul on töövõtjal väiksem investeeringute ja inimressursside palgal hoidmise vajadus ja konkureerima saaksid tulla rohkem erinevaid töövõtjaid.

## 2.3 Poolte õigused ja kohustused

### 2.3.1 Tellija

Autor uurib poolte lepingust kehtestatud õigusi ja kohustusi kahest aspektist. Esmalt, mida võimaldavad pooltele õigusaktid õiguste ja kohustuste kehtestamisel ning teisalt kuidas hankijad tegelikkuses lepingutes tingimusi sätestavad ning kuidas need mõjutavad konkurentsi.

Tellijal on õigus saada töövõtjalt töö vastavalt lepingus kokkulepitud tingimusele. Kui töö ei vasta nendele tingimustele on tellijal õigus nõuda töö parandamist või uue töö tegemist, kui sellega ei põhjustata töövõtjale ebamõistlikke kulusid või põhjendamatuid ebamugavusi (VÕS § 646 lg 1). Juhul kui tellija nõuab õigustatult parandamist ja töövõtja ei tee seda mõistliku aja jooksul on tellijal õigus töö ise parandada või lasta seda teha ja nõuda töövõtjalt selleks tehtud mõistlike kulutuste hüvitamist(VÕS § 646 lg 5) . Samuti on tellijal õigus töövõtjale makstavat tasu vähendada, pidades silmas VÕS § 648 sätestatud välistavaid asjaolusid, mis keelab tasu vähendada kui töövõtja viis töö vastavusse lepingutingimustega või tegi uue töö või tellija keeldus õigustamatult vastu võtmast töövõtja ettepanekut töö lepingutingimustega vastavusse viimiseks või uue töö tegemiseks. Lisaks kui lepingus on kokkulepitud, et töövõtja annab oma tööle töövõtugarantii (VÕS § 650 lg 1), siis on tellijal õigus lepingutingimuste mittevastavuste esinemisel sellele tugineda ja nõuda töövõtjalt garantiitööde teostamist. Samuti on tellijal

õigus leping igal ajal üles öelda vastavalt VÕS § 655 lg 1 sätestatud silmas pidades ning kehtestada omale muid õigusi, millised tulenevad tellitava töö spetsiifikast.

Töövõtjate jaoks teeb hankel lepingu nimel konkureerimise eriti atraktiivseks asjaolu, et tellija põhikohustuseks on maksta töö tegijale lepingus kokkulepitud tasu. Tellija riigi või KOV näol on usaldusväärne partner, mida ei saa alati öelda eraettevõtjast tellija kohta. Teadmine, et töövõtja saab tehtud töö eest tasu kokkulepitud ajal, annab neile kindlustunde ettevõtte tegevuse planeerimisel (nt investeeringud masinatesse, uute töötajate palkamine jms).

Lisaks tasu maksmisele on tellijal ka kõrvalkohustused nagu näiteks anda tööde teostamiseks objekt töövõtjale üle, teavitada teda tööde teostamisega seonduvatest asjaoludest, anda juhiseid, vaadata töö üle või muud konkreetsetes lepingus sätestatud kohustused. Samuti peab tellija kindlustama töövõtjat vajalike jooniste ja dokumentidega juhul, kui see on lepingus ette nähtud. Üldjuhul kuulub tellija kõrvalkohustuste hulka ka lubade hankimine, projektdokumentatsiooni ekspertiisi eest tasumine, töö vastuvõtmine ning ehitusjärelvalve korraldamine. Sealjuures tuleb tellijal täita oma kohustusi tähtaegselt või sellise kiirusega, et töövõtjal ei tekiks töö tegemisel takistusi.<sup>116</sup>

Tellijal vastutab lepingus alljärgnevatel asjaoludel: enda poolt antud juhustest; materjali puudustest või kolmanda isiku eeltöödest kui töövõtja eeltoodut piisavalt kontrollis (VÕS § 641 lg 3); kui juhusliku hävimise ja kahjustumise riisiko on temale üle läinud (VÕS § 640); töövõtjale tasumise eest (VÕS § 635 lg 1); töö hävimise eest temast tulenevatel põhjustel (VÕS § 635); nõuete õigeaegse esitamise eest (VÕS § 651, § 646 lg 1 ja 644 lg 3); viivitusse sattumise eest (VÕS § 652) ning muude konkreetsetes lepingus sätestatud kohustuste rikkumise eest.

Eelnimetatud tellija õigused, kohustused ja vastutus mõjutavad otseselt töövõtja huvi lepingut sõlmida. Kui need on kehtestatud nn tellija poole liiga kaldu, siis võivad osad töövõtjad loobuda lepingu nimel võistlemisest, seega peavad tellija poolt lepingus endale seatud õigused ja kohustused ning kohustustest tulenev vastutus olema tasakaalus töövõtjale seatud tingimustega. Vastasel juhul võivad need lisaks konkurentsi pärssimisele osutada töövõtjale ebamõistlikult kahjustavaks vastavalt VÕS § 42 sätestatule ning olla seeläbi olla tühi.

---

<sup>116</sup> E. Oidermaa. Ehitusõigus. Tallinn: TTÜ kirjastus, 2004, lk 232.

Tellija poole kaldu olev tingimus oli sätestatud nt riigihanke nr 152150<sup>117</sup> hankelepingus, mille järgi oli tellijal õigus peatada töö teostamise tähtaja kulgemine kehtestades tehnoloogilise pausi kui töö teostamisega alustamine viibiks tellijast põhjustatud asjaoludel ja sellest tulenevalt ei oleks ilmastikuolude tõttu võimalik tööd lõpetada enne talve saabumist. Samas oli tellija selle võimaluse lepingus kajastanud sisuliselt ainult oma õigusena, mitte kohustusena. Autor leiab, et esmalt peaks tellija juba lepingus ära määratlema, millised on temast sõltuvad tehnoloogilist pausi võimaldamise asjaolud (nt tellija viivitused juhendamisel, tellija poolt esitatud puudulik projektdokumentatsioon, puuduvad load ja litsentsid ning omanikujärelevalve puudulik töö ja tellija enda lepingus ettenähtud tähtaegadest mittekinnipidamine, halb ilm jms). Ka töövõtjad peavad tehnoloogilise pausi reguleerimist vajalikuks juhul kui leping sõlmitakse esialgu planeeritust märkimisväärselt hiljem, aga samas lepingu ametlik lõpptähtaeg jääb talveperioodi ning teetööde olemusest tulenevalt pole tööd võimalik sel ajal tellijale üle anda. Sellisel juhul peab töövõtja lepingu lõpptähtajast kinnipidamiseks kas forsseerima ehitustegevust, mida suudavad jälle suurema ressursiga töövõtjad või arvestama lepingu tähtaja ületamise ja leppetrahvidega.

Teiseks ei olnud tellija samas riigihankes ära määratlenud olukorda, kus temast tulenevatel põhjustel ei viibiks tööde alustamine või jätkamine, aga ilm ikkagi ei lase töövõtjal töid teostada. Autor leiab, et kuna teetööde puhul on tegemist looduslikest teguritest (liiga külm või kuum ilm, lumi langeb vara maha või sulab liiga hilja, sajab vahetpidamata, kõrge veeseis veekogudel, kalade kudemise aeg jms) sõltuvate töödega, siis tehnoloogilise pausi võimaluse piiritlemata jätmise korral lepingus võib tekkida oht, kus riskid halvast ilmast tingitud tööseisakute eest on vaid töövõtja kanda, mis on jälle koormav tegur nt väiksemat ressursi omavate ettevõtete jaoks. Sellist olukorda aitaks vältida lepingus tingimused, millega ehitusaega ei arvestataks sisse talvekuid alates detsembrist kuni aprillini.<sup>118</sup> Hankelepinguid analüüsid selgus, et seda on küll tehtud, kuid mitte sellises sõnastuses, mis kataks ka töövõtja huve ehk tingimus on seatud sõltuvusse tellijast.

---

<sup>117</sup> Maanteeamet. Riigi tugimaantee nr 80 Heltermaa – Kärkla – Luidja (km 23,40 - 23,60) ning kõrvalmaantee nr 12111 Rehemäe tee ristmiku ümberehitus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/152150> (23.04.2015)

<sup>118</sup> Teelehe toimetis. (viide 115), lk 36 – 37.

Samas on tellijaid, kes on selle võimaluse lepingus sätestanud, näiteks riigihankes nr 149424<sup>119</sup>, kus esemeks oli Tusti-Puujala-Parika tee uuendamine, oli tellija võimaldanud peatada tööd perioodiks, mil looduslikud tingimused (teede lagunemine, põud jms.) ei võimalda tööde teostamist.

Riigihankes nr. 156097<sup>120</sup> oli tellija oma õigusena sätestatud punkti, mille järgi tal oli voli teha töövõtjale hankelingu täitmisel märkusi ja täitmiseks kohustuslikke ettekirjutusi ning määrata tähtaegu puuduste kõrvaldamiseks. Selline õigus tellija seisukohast on mõistlik lepingusse sisse panna, kuid samas ei olnud tellija ära määranud reegleid, mille alusel ta neid märkusi ja ettekirjutusi tegema hakkaks. Töövõtjal võis puududa selge arusaam tulevikus eesootavatest märkustest ja ettekirjutustest. Autor soovib tellijal sellised õigused täpselt määratleda ja viidata konkreetsetele kasutatavatele eeskirjadele ja määrustele, millega on võimalik vältida tulevikus tekkida võivaid arusaamatusi ja vaidlusi.

Riigihankes nr. 152150<sup>121</sup> oli tellija lepingus oma õigusena sätestatud punkti, mille järgi tal oli voli pöörduda kolmandate isikute poole sõltumatu eksperthinnangu saamiseks teostatud tööde kvaliteedi kohta, samas oli jätnud sisustama keda ta pidas sõltumatuks eksperdiks. Autor leiab, et tellijal on õigus saada sõltumatu eksperdi hinnangut hangitava eseme kvaliteedi kohta, aga ka töövõtjal olema õigus teada, keda tellija tunnistab sõltumatu eksperdina. Selles lepingus puudus töövõtjal üldse omapoolne õigus kaasata sõltumatut eksperti, mistõttu võis tekkida oht, et tellija poolt määratud ekspert annab tehtud töödele hinnangu, mida töövõtjal on raske ümber lükata või puudub see võimalus täiesti. Tellija kehtestas omale põhjendamatu õiguse, kus tema poolt valitud sõltumatu eksperdi hinnang on ülimuslik.

Riigihankes 127810<sup>122</sup>, kus esemeks oli Leemeti ja Vana-Õngu teede rekonstrueerimine, oli tellija sätestanud tingimuse, et kui töö tegemise käigus on ilmselt selge, et seda ei tehta nõuetekohaselt, on tellijal õigus määrata töövõtjale tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks ja selle mittetäitmisel kas lepingust taganeda ja nõuda kahjude hüvitamist, või teha töö jätkamine ja

---

<sup>119</sup> RMK. Tusti-Puujala-Parika tee uuendamine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/149424> (23.04.2015)

<sup>120</sup> Maanteeamet. Keila teepiirkonna jalgteede hooldus 2014 – 2018. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/156097> (20.04.2015)

<sup>121</sup> Vt viide 117

<sup>122</sup> RMK. Leemeti ja Vana-Õngu teede rekonstrueerimine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/127810> (20.04.2015)



puuduste kõrvaldamine ülesandeks kolmandale isikule töövõtja arvel. Tellija ei olnud samas ära sisustanud, mida ta pidas ilmselgeks asjaoluks. Ebaselgelt sõnastatud tingimuste kasutamist lepingus tuleb vältida või võimalikult täpselt sisustada, kuna need võivad lepingu täitmise perioodil tekitada osapoolte vahel arusaamatusi ja vaidlusi.

Samas hankelepingus oli tellija sätestanud oma õigusena ka kasutada õiguskaitsevahendeid, kui töövõtja ei pea kinni lepingus, selle lisades või muudes lepingu juurde kuuluvates dokumentides sätestatud tähtaegadest, kvaliteedinõuetest, samuti kui töövõtja ei täida või täidab mittevastavalt endale lepinguga võetud kohustusi. Lepingus puudusid selgitused selle kohta, mida tellija peab mittevastavaks kohustuseks. Sellises sõnastuses kehtestatud õigus annab tellijale laia tõlgendamise ruumi. Lisaks on tellija jätnud täielikult määratlemata olukorra, kus töövõtjapoolne lepingu täitmine või mittevastav täitmine viibib tellijast endast tulenevatel põhjustel. Autor on nõus, et tellijal on õigus kasutada lepingus õiguskaitsevahendeid, samas tuleks need selgesõnaliselt sisustada, et vältida hilisemaid tekkida võivaid vaidlusi.

Samas hankelepingus oli sätestatud tellija õigusena teatada töövõtjale nii töö tegemise ajal kui ka pärast töö vastuvõtmist avastatud mittevastavustest lepingule mõistliku aja jooksul pärast vastavate asjaolude avastamist. Autor leiab, et pole mõistlik jätta lepingus sisustama mõistliku aja mõistet, millest pooled võivad erinevalt aru saada ning mida ilmestavad mitmed kohtuvaidlused.<sup>123</sup> Autor möönab, et tellija ei pruugi hankelepingut koostades alati ette teada kui kiirelt ta suudab avastada mittevastavused lepingule, aga siiski tuleb anda töövõtjale õiguskindlus selles osas, mis on tellija jaoks mõistlik aeg nendega tegelemiseks. Eriti kui lepingus oli töövõtja tähtajalised kohustused täpselt määratud päevades, aga tellijal oli õigus oma kohustusi täita sisustamata mõistliku aja jooksul. Selliselt sätestatuna on autori hinnangul tegemist ebamõistliku tingimusega vastavalt VÕS § 42 lg 3 p 18 ja 19.

Tellija põhikohustus maksta töö eest tasu on määratletud kõikides autori poolt analüüsitud lepingutes ja ei tekita ebaselgusi. Sama ei saa öelda töö maksumusele lisanduva käibemaksu sõnastuse osas, kus määratakse ära määr 20% ning kogu lepingu maksumus koos käibemaksuga. Näiteks riigihanke nr 139396<sup>124</sup> hankelepingus on numbriliselt sätestatud töö

---

<sup>123</sup> RKTko 3-2-1-157-12; RKTko 3-2-1-165-09

<sup>124</sup> Võru Linnavalitsus. Petseri tänava pikenduse ehitamine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/139396> (20.04.2015)

maksumuseks oleva lepingu summa, millele lisandub käibemaks 20% ning lepingu kogumaksumus koos käibemaksuga, mille tellija kohustub töövõtjale tasuma. Samas ei ole tellija sama lepingu raames ära määratlenud olukorda kui riik peaks lepingu kehtivuse ajal käibemaksu määra muutma. Sellisel juhul võib tekkida oht, et tellija on lepingu kogumaksumuse numbriliselt fikseerinud, aga töövõtjal on käibemaksuseadusest (KMS)<sup>125</sup> tulenev kohustus lisada tehtud tööde maksumusele uus käibemaksumäär ja esitada tellijale selle võrra muutunud arve. Saadud tagasisidest selgus, et ühel töövõtjal oli tellija keeldunud käibemaksumäära tõusust tekkinud lepingu kogumaksumuse muutust tasuma, viidates lepingus kokkulepitud numbrilisele kogumaksumusele. Tellija nõudis lepingu käibemaksuta hinna alandamist sellisel määral, et kogumaksumus (koos käibemaksuga) vastaks lepingus kokkulepitule. Konkreetne töövõtja ei soovinud ega julgenud tellijaga vaielda ning tegi nagu tellija nõudis. Et vältida sellist olukorda soovib autor tellijal kas kogumaksumuse kajastamisel mitte sätestada käibemaksu määra numbritega ja viidata, et töö maksumusele lisandub hetkel kehtiv käibemaks või siis sisustada lepingus tingimus olukorrast kui riik peaks lepingu täitmise perioodi jooksul käibemaksu määra muutma. Osad tellijad nii juba teevadki. Näiteks riigihankes nr. 151734<sup>126</sup>, kus esemeks oli Kohtla-Järve linna tänavate asfalteerimise projekteerimis- ja ehitustööd, oli tellija sätestanud tingimuse, et lepingu hinda korrigeeritakse, kui töövõtja poolt ehitustöödega seotud tasumisele kuuluvad riiklikud maksud muutuvad. Selline tingimus annab töövõtjale kindluse, et ta oma töö eest lepingus kokkulepitud tasu ka kätte saab.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et poolte õiguste ja kohustuste kirjeldamisel esineb enim ebaselgusi, mida kinnitas ka töövõtjatelt saadud tagasiside. Kuna hankelepingu koostab tellija, siis on tavapärane, et tellija on sätestanud endale palju õigusi ja üksikuid kohustusi. Tellijad on oma kohustustena määratlenud tavaliselt kohustused tasuda töövõtjatele tehtud tööde eest ja vajadusel viivist, tagada omanikujärelevalve ning korraldada garantiiaja ülevaatusi. Samas oma kohustusena ei ole määratletud töö teostamisel aluseks oleva korrektse ja vigadeta projektdokumentatsiooni tagamist, mis aga on töövõtjate jaoks üks olulisematest tellija poolsetest puudustest lepingu täitmisel. Töövõtjate jaoks on probleemiks tellijate soovimatus sätestada lepingus tehnoloogilise pausi võimalus, mis ei sõltu tellijast ning kui selleks esinevad objektiivsed asjaolud. Töövõtjad leiavad, et nende kanda on riskid halvast ilmast

---

<sup>125</sup> Käibemaksuseadus. - RT I 2003, 82, 554 ... RT I, 25.10.2012, 17

<sup>126</sup> Kohtla-Järve Linnavalitsus. Kohtla-Järve linna tänavate asfalteerimise projekteerimis- ja ehitustööd. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/151734> (20.04.2015)

tekkida võivate töökatkestuste ja nendest tulenevate lepingu tähtaegade viibimise eest. Probleeme on ka ebaselgete lepingu tingimustega, kus tellija kasutab väljendeid nagu nt „ilmselt selge“, „mitte vastav“, „mõistlik aeg“, mis on samas jäetud sisustamata. Autor leiab, et tellijatel tuleb lepingute koostamisel vältida ebamääraste sisustamata sõnastuste kasutamist kuna pooled võivad sellest erinevalt aru saada.

### 2.3.2 Töövõtja

Töövõtjale sätestatud õigustel, kohustustel ja temale osaks saaval vastutusel on samuti otsene mõju tema huvile lepingut sõlmida. Kui töövõtjatele on antud üksikuid õigusi ja palju ebamõistlikke kohustusi, siis võivad osad neist loobuda lepingu nimel konkureerimisest. Ka võib töövõtja, kes julgeb võistleva pakkumuse esitada ja osutub edukaks ning sõlmib lepingu, arvestada lepingus temale sätestatud riskid (leppetrahvid, viivised jms) lepingu hinna sisse, mistõttu tellija võib saada töö oluliselt kallima hinnaga kui soodsama konkurentsi tingimustes. On oluline, et tellija ei kehtestaks lepingus töövõtjale põhjendamatuid ja ebamõistlikke kohustusi ning sellest tulenevat vastutust, sest see ei soodusta avalike vahendite säästlikku kasutamist ning olemasoleva konkurentsi efektiivset ära kasutamist ega uue tekkimist.

Tulenevalt tellija põhikohustusest maksta töö eest lepingus kokkulepitud tasu, on töövõtjal õigus oma töö eest tasu saada (VÕS § 635 lg 1 ja § 637 lg 1). Lisaks, kui tellijal on lepingu järgi kohustus nt muretseda materjale, anda juhiseid, esitada projektdokumentatsioon ja joonised või aidata muul viisil konkreetse töö tegemisele kaasa, siis on töövõtjal õigus seda ka saada ning kui ta neid ei saa, siis peaks olema õigus nõuda talle viivitusega tekitatud kahju hüvitamist (VÕS § 652 lg 1). Vastavalt EhS § 29 lg 2 p 1 peab tellija ka korraldama ehitamise ajal pideva järelevalve ehitamise üle, millest tuleneb töövõtja õigustatud ootus, et tellija seda ka teeb. Lisaks võidakse lepingus sätestada töövõtjale ka muid õigusi, mis tulenevad konkreetse töö iseloomust.

Lepingu kohustused jagunevad sisult kaheks – kohustuseks saavutada teatud tulemus või kohustuseks teha kõik võimalik tulemuse saavutamiseks.<sup>127</sup> Teetööde teostamisel on töövõtja põhikohustuseks saavutada lepingu eesmärgiks seatud tulemus vastavalt VÕS § 641 lg 1, sh peavad lepingutingimustele vastama ka töö juurde kuuluvad dokumendid (nt

---

<sup>127</sup> I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. (viide 99), lk 144

täitedokumentatsioon). Kui töö ei vasta lepingutingimustele on töövõtjal kohustus oma kuludega tellija nõudmisel töö parandada või teostada uus töö, kui see ei põhjusta talle ebamõistlikke kulusid või põhjendamatuid ebamugavusi (VÕS § 646 lg 1 ja lg 4). Lisaks on töövõtja kõrvalkohustuseks lepingus kokkulepitu tellijale üle anda (VÕS § 636 lg 1), samuti muud konkreetse lepingu iseloomust tulenevad kohustused.

Töövõtja vastutab töö lepingutingimustele mittevastavuse eest, mis on olemas töö juhusliku hävimise ja kahjustumise riisiko tellijale ülemineku ajal, isegi kui mittevastavus ilmneb alles pärast seda (VÕS § 642 lg 1). VÕS § 642 sätestab eeldused, mille esinemise korral töövõtja vastutab töövõtulepingu objektiks oleva töö lepingutingimustele mittevastavuse (VÕS § 641) eest. Töövõtja vastutus tähistab töövõtja vastu töö lepingutingimustele mittevastavusele tuginevalt õiguskaitsevahendite kohaldamise võimalust. Seega VÕS § 641 lg-s 1 toodud üldpõhimõtte kohaselt vastutab töövõtja põhimõtteliselt igasuguse lepingutingimustele mittevastavuse eest, mis esineb töövõtulepingu objektiks oleval töö selle tellijale üleandmisel.<sup>128</sup> Töövõtja võimalus kohustuse rikkumise korral vastutusest vabaneda sõltub sellest, kuidas see on lepingus sisustatud.<sup>129</sup>

Põhjendamatult range tingimus töövõtja jaoks oli kehtestatud riigihanke nr 129557<sup>130</sup> lepingus, kus esemeks oli Valgejõe-Rõmeda teelõikude 5 ja 7 ehitus. Tellija oli kehtestanud nõude, kus töövõtjal ei olnud õigust taotleda mistahes ajapikendust või kulude hüvitamist, kui tellija viivitus seoses etapiviisiliste töömaade etteandmisega kestab alla 14 päeva. Samas oli ära määratletud leppetrahv lepingu lõpptähtaja ületamise eest. Seega oli tekitatud olukord, kus tellija õigusest viivitada oma tegevustega, sai töövõtja kohustus nende päevade arvu võrra oma töö jätkamisega oodata. Autor leiab, et kui tellijal on tööde tegemise käigus õigus viivitusi teha ja töövõtja töö jätkamises takistusi teha, siis peaks töövõtjal olema võimalik taotleda lepingu lõpptähtaja pikendamist viivitatud päevade arvu võrra. Sellise tingimusega leping on jälle sobivam suurt ressursi omavale töövõtjale, kes on võimalik tegevusi vajadusel forsseerida.

<sup>128</sup> O. Marinitš. Tellija juhiste mõju ehitaja vastutusele. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2013, lk 8

<sup>129</sup> O. Marinitš. (viide 128), lk 8

<sup>130</sup> Maanteeamet. Valgejõe-Rõmeda teelõikude 5 ja 7 ehitus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/129557> (23.04.2015)

Riigihankes nr. 156097<sup>131</sup>, kus esemeks oli Keila teepiirkonna jalgteede hooldus 2014 – 2018, oli tellija hankelepingu tingimustes sätestanud, et töövõtja kohustub tegema ka sellised tööd ja abitööd, millele lepingus ei olnud viidatud. Tellija leidis, et selliste tööde tegemine on seotud teehooldaja kutsetegevusega seonduvast professionaalsusest ning maanteehooldel väljakujunenud heast tavast. Autor leiab, et selline tingimus, kus tellija ei määratle täpselt ära hankeeset, vaid eeldab, et töövõtja teab ise, milline oli tellija arvates töövõtja kutsetegevuse valdkonna olemus ning ka maanteehooldel esinev hea tava, on ebaselge ja nõuab töövõtjalt põhjendamatu riski võtmist.

Riigihankes nr. 152150<sup>132</sup>, oli tellija hankelepingu eseme kirjeldamisel sätestanud lisatingimuse, kus hanke esemena käsitleti lisaks kõiki töid ja toiminguid, sh lepingus nimetatud töid ja toiminguid, mis olid vajalikud lepingus ettenähtud tulemuse saavutamiseks, samuti töö vastuvõtmiseks vajaliku dokumentatsiooni vormistamisega seotud toiminguid. Autor leiab, et ka antud juhul oli tellija jätnud hankeeseme kirjeldamata või teinud seda puudulikult, eeldades, et töövõtja võtab enda kanda riski tööde tegemise eest, mida tellija ei osanud lepingut koostades ette näha. Sellisel juhul võis tekkida oht, et töövõtja asudes tööd tegema, võis leida ennast olukorras, et tal polegi piisavalt ressursi ja oskusi hankeeset teostada, mis tähendab, et eelisolukorras võivad olla jälle suuremat ressursi omavad ettevõtted. Ka töövõtjad leiavad, et neile tekitab arusaamatusi tellijate kohatine üldsõnalisus lepingu tingimuste kirjeldamisel.

Töövõtjate jaoks on probleemiks ka see, et sageli kehtestavad tellijad lepingus tingimuse, mille järgi on töövõtja kohustus taotleda objektile tööde alustamiseks vajalikud load ja litsentsid ning ka lepingu objekti ehitisluba, mis vastavalt EhS § 23 lg 1<sup>1</sup> peaks olema tegelikult hoopis omaniku ehk tellija kohustus.

Näiteks riigihankes nr. 139396<sup>133</sup> oli tellija kehtestanud lepingus tingimuse, kus oli töövõtja kohustus taotleda tehniliste rajatiste ja kaablite (elekter, side jne.) ümbertõstmiseks nende omanikelt vastavad load ning taotleda viidatud töödele ehitusload. Sellise tingimusega kohustati töövõtjat tegelema tellija enda kohustusega, mis oleks võinud olla tellija poolt täidetud juba enne lepingu sõlmimist. Vastavalt EhS § 23 lg 8 väljastab kohalik omavalitsus

---

<sup>131</sup> Vt viide 120

<sup>132</sup> Vt viide 117

<sup>133</sup> Vt viide 124

ehitusloa 20 päeva jooksul selle taotluse esitamise päevast arvates, mistõttu võis töövõtja jaoks tekkida oht, kus ta olles pidanud juba mitu nädalat lepinguga ettenähtud töid tegema, aga ei oleks saanud seda teha kuna ehitamiseks puudus ehitusluba. Võib ka tekkida oht, et vajalikku luba ei pruugigi esimese taotlemise korraga saada ning kui see oleks lõpuks saadud, siis oleks jälle töö enda teostamiseks olnud liiga vähe aega. Sellise olukorra lahendamine võib jälle olla jõukohane suurema ressursiga töövõtjatele, kel on võimalik teha ära suur hulk tööd lühema ajaperioodi jooksul.

Töövõtjad leiavad ka, et tellijad ei soovi vastutada tehnilises kirjelduses esinevate puuduste esinemise eest. Puuduste ilmnemisel ei soovita neid lahendada ja sellega peab tegelema töövõtja. Eriti suured probleemid on lisanduvate töödega, millised on lepingus sisustamata. Kuna töövõtjad soovivad probleemidele kiiret lahendust (surve lõpptähtaja ja rahavoo osas), siis nad on sunnitud leidma kompromisse tellija poolt projektdokumentatsioonis kirjeldamata tööde osas. Sageli on tellija küll hanke korraldanud ja lepingu sõlminud lähtudes konkreetsest tehnilisest kirjeldusest, aga on vahepeal oma mõtteid ja soove muutnud ning asub siis juba hankelepingu täitmise etapis uut tehnilist lahendust soovima, pannes selle aga töövõtja ülesandeks. Töövõtjal tuleb kulutada aega ja raha, et neid muudatusi teha ning taotleda kooskõlastusi tehnilisele projektdokumentatsioonile, mis lepingu järgi pole üldse töövõtja ülesanne, kuna tehniline kirjeldus on hanklepingu osa. Kuna töövõtjad on motiveeritud töödega jätkama ja oma töö eest raha saama, siis lepatakse tellija sellise lubamatu käitumisega ehk sisuliselt lepingu muutmisega.

Kokkuvõtvalt järeldeb autor, et tellijad on hanklepingud koostanud selliselt, et lepingus on töövõtjate kohustuste sätestamisel ära kasutatud õigusaktidega antud võimalused, samas oma kohustuste kirjeldamisel on neid võimalusi kasutatud osaliselt nt pole sätestatud lubade ja litsentside või projektdokumentatsiooni vastavuse tagamine. Tihti on lepingutes töövõtjatele antud vaid üksikud õigusi ja mitmeid ebaselgeid või põhjendamatuid kohustusi, mis omakorda tingib ohu, et riigihangetele julgevad konkureerima tulla ainult vähesed suurema ressursi ja kogemusega töövõtjad ning seetõttu uut konkurentsi ei teki või tekitab vähe.

## 2.4 Tagatised

Vastavalt lepingule peavad töövõtjad üldjuhul tagama oma kohustuste täitmist töö tegemise perioodil ja selle lõppedes, andes tellijatele vastavad garantiid (nt pangagarantii, kindlustusseltside poolt antav garantii<sup>134</sup>), milledeks on teetööde teostamisel vastavalt VÕS § 650 sätestatud töövõtugarantii ja EhS § 4 nimetatud ehitise garantii, millest viimase puhul on tegemist töövõtugarantii alaliigiga.<sup>135</sup>

Töövõtja poolt töö suhtes töövõtugarantii võtmisel eeldatakse, et garantii katab kõiki selle kehtivuse ajal ilmnenuid töö lepingutingimustele mittevastavusi (VÕS § 650 lg 1). Töövõtugarantiile kohaldub omakorda VÕS §-des 230 ja 231 sätestatu. Töövõtu garantii kasutamise korral jätab tellija lepingujärgselt tasumisele kuuluvast summast teatud osas tagatisena välja maksmata ja maksab selle töövõtjale välja siis, kui garantiiaeg lõppeb ja kõik garantii alla kuuluvad defektid ja puudused on kõrvaldatud. Selline tagatis sunnib töövõtjat oma garantiikohustust täitma.<sup>136</sup> Samas on oluline, et töövõtugarantii ei oleks sätestatud selliselt, et töövõtjal tekkivad töö tegemisel rahaliste vahendite nappus ning raskused lepingu täitmisega, mis omakorda võib luua jälle eelise suure ressursiga töövõtjatele.

Ehitise garantii on töövõtja poolt võetud kohustus tagada, et tema tehtud ehitustöö (milleks on ka teetöö) vastab lepingu tingimustele ning selle tulemusena ehitatud ehitisel või selle osal säilivad määratud aja jooksul sihipärase kasutamise ja hooldamise korral ehitise või selle osa kasutamiseks vajalikud ohutuse ja kasutamise omadused ning kvaliteet (EhS § 4 lg 1). Sellest tulenevalt on garantii oluline õiguslik vahend, mis sunnib töövõtjat kindlustama ehitise kvaliteedi ja vigade esinemisel nende kõrvaldamise omal kulul ja mõistliku aja jooksul garantiiperioodil.<sup>137</sup> Sama paragrahvi lõike kaks kohaselt annab töövõtja sellise garantii vähemalt kaheks aastaks alates ehitamise lõppemise päevas, sellest järelduvalt on tellijal õigus leppida kokku ka pikemas garantiiperioodis kui seda näeb ette seadus. Mistõttu on põhimõtteliselt tellijal õigus soovi korral nõuda ka nt 10-aastast garantiivastutust, iseasi kui mõistlik ja konkurentsi soodustav see on.

---

<sup>134</sup> E. Oidermaa. (viide 116), lk 225.

<sup>135</sup> M. Käerdi, V. Kõve, I. Kull, P. Varul. Võlaõigusseadus III kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura 2009, lk 92; Tln Ringkonnakohus 15.03.2013, 2-10-67255; Tln Harju MK 2-08-81272 p 11.1

<sup>136</sup> E. Oidermaa. (viide 116), lk 225.

<sup>137</sup> E. Oidermaa. (viide 116), lk 19.

Ebamõistlik garantiiaja tagatise nõue oli kehtestatud näiteks riigihankes nr 152101<sup>138</sup>, kus esemeks oli Tallinnas Kalaranna tänava (Kalasadama tn – Tööstuse tn) rajamine. Tellija oli sätestanud tingimuse, kus töövõtja pidi andma tellijale ehitusaegse tagatise 10% lepingu maksumuse ulatuses. Riigihangete registrist selgub, et antud hanke lepingu maksumus oli 4,9 miljonit eurot. See tähendab, et töövõtja pidi andma ehitusaegse tagatise summas 490 tuhat eurot, mis autori arvates on ebamõistlikult suur nõue ja on vastuolus VÕS § 42 lg 3 p 22 kehtestatuga. Samuti suudavad sellist tagatist anda üksikud töövõtjad, teistel on konkureerimine võimatu või äärmiselt piiratud.

Riigihankes 152150<sup>139</sup> oli tellija sätestanud hankelepingu garantiiaja kestuseks viis aastat töö vastuvõtmise kuupäevast alates, mis on sama tellija, kes on Eestis teetööde valdkonnas suurim, hankelepingutes standardselt kasutatav garantiiaja kestus. Kuna EhS § 4 lg 2 sätestab garantiiaja kestuseks vähemalt kaks aastat ehitamise lõppemise päevast arvates, siis leiab autor, et viis aastat garantiiaja kestvusena on töövõtja jaoks ebamõistlikult pikk aeg. Arvestades, et kogu garantiiaja kestvuse perioodi võidakse, juhul kui garantii tagamiseks ei ole esitatud nt pangagarantiid, kinni hoida ka garantiiaja tagatist rahana, milleks konkreetsetes lepingus oli 5% tasust, siis võib see olla töövõtja jaoks majanduslikult vägagi koormav. Kuna teetööde lepingute maksumused on suhteliselt kõrged, siis ka garantiiajal kinnipeetav tagatise summa võivad olla olulise osakaaluga töövõtja rahalistest vahenditest. Teadmine, et viie aasta jooksul ei saa kasutada rahalisi vahendeid suurtes summades, ei soodusta uue konkurentsi teket töövõtjate seas.

Autor leiab, et tellija poolt garantiiaja kehtestamine, nii töö tegemise perioodil kui ka lepingu lõppemisel, on iseenesest õige ja hädavajalik kuna töövõtjal tuleb vastutada tellija ees oma lepingutingimustest tulenevate kohustuste täitmise eest. Teetööde osas võivad puudused ilmnedas alles objekti mõningase kasutamise järel, siis on õigustatud seadusest tulenev vähemalt kaheaastane ehitise garantii nõue. Selline tingimus tagab tellijale, et garantiiajal hanke esemes tekkida võivad puudused saavad ka parandatud. Samas leiab autor, et vaatamata garantiiaja vajalikkusele, ei ole mõistlik kehtestada seda liiga pikaks ajaperioodiks. Viis aastat on ettevõtluses pikk aeg, mille jooksul võib töid teostanud töövõtja tegevuse erinevatel põhjustel peatada, lõpetada või pole enam piisavalt ressursi, vahel ka tahtmist, et kohustusi

---

<sup>138</sup> Tallinna Kommunaalamet. Kalaranna tänava (Kalasadama tn – Tööstuse tn) rajamine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/152101>

<sup>139</sup> Vt viide 117



täita, seega garantiiaegse tagatise eesmärk võib jääda saavutamata. Teede olukord Eestis on mõjutatud mitmetest teguritest (nt ilmastik, majanduse areng), millised ei sõltu kuidagi töövõtja tööde tegemise kvaliteedist hanke eseme objektil, kuna töövõtja ehitab tee valmis tellija poolt etteantud projektdokumentatsiooni alusel ja tingimustel. Ka töövõtjad leiavad, et kuna projektdokumentatsioon valmib tihti aastaid enne hanke eseme objektil reaalsete tööde alustamisega, siis ei pruugi tellija ootused kvaliteedi osas olla enam kaasaja vajadustega kooskõlas. Teisalt on suuri probleeme tellija poolt etteantud tehnilise kirjelduse kvaliteediga, tihti tekitab töövõtjates küsimusi tellija erialane kompetentsus nt kas tellija on ettenäinud, et mitu suve järjest on ilmastik väga kuum ja asfaltkate sulab? Kas tellija on projektdokumentatsiooni koostades arvestanud, et viie aasta jooksul võib majandus kasvada hüppeliselt ja sellega seoses ka hanke eseme objekti kasutavate transportvahendite arv? Sellisel juhul võib tee kasutamise koormus kasvada oluliselt, mis omakorda põhjustab selle kulumist ja varasemat remondivajadust, kui oli projektis ettenähtud. Liiga pika garantiiaja nõudega võib tekkida oht, kus töövõtjal tuleb vastutada ka selliste riskide eest. Autor leiab, et töövõtja ei pea garanteerima tellija tegevuse ja/või tegevusetuse, sh puudulikult koostatud tehnilise kirjelduse, tulemusena hanke eseme objektil garantiiajal tekkivate puuduste eest. Selline risk on majanduslikult väga koormav ja sobilik ainult suuremat ressursi omavatele ettevõtetele, kel on raha, aega, kogemust ja julgust tellijaga vaielda.

Töövõtjad peavad garantiide ja tagatiste nõudmist iseenesest mõistlikuks, kuid ebamõistlikuks peetakse nende suurust, milleks on tihti 10% töövõtu garantiitagatist, kusjuures tööde tegemise jooksul nõutakse juba ka 10% ehitise garantiitagatist. Töövõtjate arvates on sellisel juhul tegemist topelt tagatiste nõudega. Töövõtjal peab olema suur rahaline ressurss, et üldse tööde tegemisega alustada, samas on objektide ehitamisel samuti suured jooksvalt tekkivad kulud, mis kõik nõuab töövõtjatelt igapäevaselt lahenduste leidmist, et finantseerida objektide lõpuni ehitamist. Töövõtjad leiavad ka, et ehitise garantiiaeg võiks olla lühem ning selle tagamise protsent väiksem. Arusaamatusi tekitab ka garantiiajal tekkivate puuduste kvalifitseerimine. Töövõtjatel ja tellijatele ei ole alati ühesugune arusaam, mis on ehitamise tagajärjel garantiiajal ilmnenud puudus nt töö sisuks oli asfaltkatte remont, aga ilmnenud vead on hoopis tingitud varasemalt ehitatud muldkeha vajumisest. Töövõtjad leiavad, et tellijad kohustavad neid põhjendamatult kandma vastutust garantiiajal tekkinud, aga tellijast endast tingitud, puuduste eest.

Kõrge garantiiaegse tagatise määra ja selle pikaajalise kehtivuse asemel on tellijal tulevikus näiteks võimalik hankemenetluses kasutada uuest riigihankedirektiivist<sup>140</sup> tulenevat võimalust kõrvaldada konkurentsist töövõtja, kelle tegevus varasemates riigihangetes on osutanud olulistele puudustele, mis põhjustab tõsiseid kahtlusi selle töövõtja usaldusväärsuse kohta (vastav tingimus sätestatakse ka 2016 kehtima hakkavas uues RHS-is). Sellise tingimuse kasutamise võimalus peaks töövõtjad vägagi motiveerima oma lepingujärgseid kohustusi täitma ilma pikaajaliste garantiideta. Teetööde valdkonnas ei ole Eestis palju tellijaid, seega ei soovi töövõtjad edaspidi riigihangetest kõrvale jääda ning kaotada võimalust konkureerida uute lepingute nimel.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et lepingutes on tavapärane kasutada garantiiajana 5 aastat ja garantiiaja tagatisena 5% lepingu maksumusest, mis on nii autori kui ka töövõtjate arvates põhjendamatult pikk ja koormav. Autor soovib ehitise garantiiaja perioodina kasutamist rohkem kui kolme aastat ja protsendina 3%, kuna selle aja jooksul peaksid ilmnema kõik ehitamisest tingitud puudused ning võivad olla paremini tagatud ka väiksema ressursiga töövõtjate julgus ja võimalused riigihangetel pakkumisi esitada.

## 2.5 Leppetrahvid

Leppetrahv on lepingus ettenähtud lepingut rikkunud lepingupoole kohustus maksta kahjustatud lepingupoolele lepingus määratud rahasumma või tegu, mille lepingut rikkunud lepingupool peab kahjustatud lepingupoole huvides tegema. Leppetrahvi kokkuleppes peab olema sätestatud, milline lepingu rikkumine leppetrahvi kohustuse kaasa toob.<sup>141</sup> Samuti peavad lepingupooled olema eelnevalt kokku leppinud hüvitatava kahju summas, mida peab maksma oma kohustust rikkunud lepingupool (VÕS § 158 p 1-3), mis võib olla väljendatud ühekordse kindla summana või protsendina teatud summast.<sup>142</sup>

Leppetrahvil on lepingus täita kahesugune funktsioon: üheltpoolt motiveerib see töövõtjat oma kohustusi kohaselt täitma, teisalt täidab kahjuhüvitamise funktsiooni, sest eelnevalt kokkulepitud summa võimaldab vältida kahju hüvitamise nõudega seotud tõendamiskohustust

---

<sup>140</sup> Viide 6, art 57 punkt 4 g

<sup>141</sup> P. Schlechtriem. Võlaõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, ääre nr. 411

<sup>142</sup> A. Sander. Leppetrahv.- Juridica 2003/10, lk 684

ning vaidlusi hüvitamisele kuuluva kahju suuruse üle.<sup>143</sup> Teetööde töövõtulepingute eripäraks on asjaolu, et reeglina on leppetrahvi kokkulepped sõlmitud kohustuse täitmise tagamiseks.<sup>144</sup> Üldjuhul on lepingutes sätestatud leppetrahvid nt keskkonnanõuete eiramise, kvaliteedinõuetest kõrvalekaldumiste, omavolilise liikluse seiskamise, töövõtja kohustuste mitte-nõuetekohase või mitteõigeaegse täitmise, objektipäevikute puuduliku või mitteõigeaegse täitmise, veokite koormispiirangute rikkumise, tööde alustamisega viivitamise, tööohutuse nõuete mittetäitmise, tee seisundinõute rikkumise, lepingu vahe- ja lõpptähtaegade ületamise, koguriskikindlustuse mitteõigeaegse esitamise eest jms. Arusaamatusi tekitavad osade tellijate kehtestatud trahvimäärad muude lepingus nimetamata rikkumiste eest, mis on autori hinnangul ebaselgelt sõnastatud ja annab tellijale õiguse trahvi määrata iga pisimagi asja eest, mis omakorda on vastavalt VÕS § 42 lg 3 p 5 ja p 18 töövõtja suhtes ebamõistlik ja tühine. Sellist ebamõistlikku leppetrahvi vähendamist on töövõtjal õigus nõuda vastavalt VÕS § 162 lg 1 alusel, kus kohtul tuleb kontrollida, kas nõue on muutunud sissenõutavaks, kas kokkulepe üldse kehtib. Kohus võib tuvastada kokkuleppe kehtetuse, kuna see on vastuolus VÕS §-s 42 sätestatuga.

Autor analüüsis teetööde turul olevate kahe suurema tellija lepingutes sisalduvaid trahvimäärade tabeleid (vt Tabel 4 ja Tabel 5) võttes juhusliku valimi alusel vaatluse alla mõned eelpool loetletud põhjendused, millede eest leppetrahve määratakse. Ühe tellija puhul on kasutusel kaks erinevate trahvimäärade tabelit: lihtmenetluse (maksumuse piirmäär 30 000- 249 999 eurot<sup>145</sup>) ja riigihanke (maksumuse piirmäär alates 250 000 eurot<sup>146</sup>) jaoks. Teine tellija kasutab trahvimäärade tabelit vaid riigihangete korral. Autor jõudis järeldusele, et tellijad kasutavad trahvimäärade kehtestamisel kindlaks määratud summasid, arvestamata seejuures lepingu maksumusega. Tellija ei tee trahvi määramisel vahet, kas lepingu maksumus on lihthanke piirmäära alumises või ülemises pooles. Samuti ei tee tellija seda vahet ka riigihanke korral, kus kõikumine lepingu maksumuse osas võib olla veel suurem kuna nn ülempiiri ei ole. Trahvimäärad ei ole võrdelises suhtes lepingute maksumusega ning kõikumised on kordades. Sama eksimuse korral on odavama maksumusega lepingu rikkumine justkui olulisem ja töövõtja jaoks rahaliselt kallim kui kõrgema maksumusega lepingu puhul, mida autor peab põhjendamatuks. Arvestades, et madalama maksumusega lepinguid saavad

<sup>143</sup> A. Sander. (viide 142), lk 686; RKTKo 3-2-1-66-05, p 13 ja 17

<sup>144</sup> K. Saare, A. Värvi. Teade leppetrahvi sissenõudmise kohta ehituse töövõtulepingu näitel. – Juridica 2014/7 lk 511

<sup>145</sup> RHS § 15 lg 3

<sup>146</sup> RHS § 15 lg 1 p 2

sõlmida ka väiksemad ja keskmise suurusega töövõtjad, siis võivad põhjendamatult kõrged trahvimäärad mõjutavad enim just neid. Teadmine, et töö tegemisest tekkida võiv kasum tuleb maksta tellijale trahvideks, võib hirmutada osad töövõtjad sellistelt hangetelt eemale ja nad ei esitagi võistlevat pakkumust. Selliselt ei ole tellija olemasolevat konkurentsi efektiivselt ära kasutanud ja ei teki ka uut.

Konkurentsi mittesoodustavat leppetrahvi nõuet kasutati ka riigihankes nr 156974<sup>147</sup>, kus esemeks oli Kiili valla teede teehoid. Tellija oli hankelepingus sätestanud, et kui töö ei vasta lepingu tingimustele või kui töövõtja on muul moel lepingut rikkunud, on tellijal õigus nõuda igakordselt leppetrahvi summas 640 eurot. Iga rikkumise kohta oleks saanud määrata ühe trahvi ööpäevas ning töö vastavuse hindamine oleks toimunud visuaalselt. Samas ei olnud tellija hankelepingus ära määratlenud, mida ta pidas muul moel lepingu rikkumiseks. Ka oli tellija lepingus sätestanud tingimuse, et kui eelpool kirjeldatud rikkumise juhtum on leidnud aset kolmel korral lepingu perioodi jooksul, on tellijal õigus ühepoolset ühekuulise etteteatamisetähtajaga leping erakorraliselt üles öelda ja nõuda leppetrahvi tasumist summas 10 000 eurot. Ka oli tellija sätestanud, et töövõtja kohustub tellija nõudmisel teostama perioodilisi ja ühekordseid lisatöid töövõtja poolt riigihanke pakkumuses kirjeldatud ühikuhindadega. Selline tingimus andis tellijale võimaluse oma suva järgi määrata töövõtjale leppetrahve ainult visuaalse hinnangu alusel ning kolmanda rikkumise korral juba leping lõpetada ja nõuda täiendavat leppetrahvi, mis töövõtja jaoks oli ebamõistlikult kahjustav tingimus. Kuna tellija oli lepingus ära määratlenud õiguse tellida täiendavaid ühekordseid lisatöid, aga mitte nende mahtu, siis võis tekkida oht, et töövõtja ressursid oleks olnud täismahus juba olemasoleva töö teostamisega hõivatud ja oleks puudunud võimekus veel rohkem tööd teha. See oleks tellijale andnud järjekordse võimaluse leppetrahvi määramiseks ja rikkumise arvu suurenemiseks. Autori hinnangul on tellija antud hankelepingus kasutanud töövõtja suhtes VÕS § 42 lg 3 p 5 sätestatud ebamõistlikult kahjustavat leppetrahvi tingimust.

Riigihankes nr 139396<sup>148</sup>, kus esemeks oli Petseri tänava pikenduse ehitamine, oli tellija sätestanud lepingus tingimuse, mille järgi oleks töövõtjal tulnud töö lõpetamise tähtaja ning ka vahetähtaegade ületamisel maksta trahvi 0,5% töö maksumusest iga tähtaega ületanud päeva eest, samas puudus piirmäär kui suures osas leppetrahvi üldse kokku võidakse määrata.

---

<sup>147</sup> Kiili Vallavalitsus. Kiili valla teede teehoid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/156974> (20.04.2015)

<sup>148</sup> Vt viide 124

Kuna lepingu eeldatavaks maksumuseks oli 633 333 eurot, siis oleks töövõtjal olnud kohustus maksta trahvi iga tähtaega ületatud päeva eest 3167 eurot, millega oleks võinud tekkida oht, kus töövõtja maksab kogu lepingu summa leppetrahvideks ja jääb veel võlgugi. Autor oletab, et tellija ei ole trahvi protsendi määramisel süvenenud selle tegelikule võimalikule suurusele ja mõjule töövõtjate majandustegevusele ning konkurentsile. Paljud töövõtjad lihtsalt ei saa ega julge sellist riski omale võtta.

Ka töövõtjad leiavad, et leppetrahvid on liiga kõrged ja nõuded, mille eest trahve määratakse, põhjendamatult ranged.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et teetööde lepingutes sätestatud leppetrahve, millised on üldjuhul antud valdkonna eripära põhised, kasutatakse reeglina kokkulepitud kohustuste täitmise tagamiseks. Autor nõustub vajadusega selliseid leppetrahve sätestada, kuna tellijal peab olema võimalik töövõtjat survestada oma lepingulisi kohustusi täitma. Samas sätestavad tellijad lepingutes trahvimäärasid rikkumiste korral, mille sisu on jäetud määratlemata (nt trahvimäär muu lepingus nimetamata rikkumise eest), mis annab neile võimaluse määrata trahv iga pisimagi rikkumise eest, mis võib olla töövõtjate suhtes leppetrahvi nõudeõiguse kuritarvitamine.<sup>149</sup> Lisaks on probleem selles, et tellijad sätestavad enda kasuks hankelepinguga ebamõistlikult kahjustavaid tingimusi, kus töövõtja peab oma kohustuse rikkumise korral maksma tellijale ebamõistlikult suurt leppetrahvi (VÕS § 42 lg 3 p 5), mida ilmestavad ka analüüsitud andmed tabelitest 4 ja 5. Autor jõudis järeldusele, et tellijad ei arvesta trahvimäära sätestamisel lepingumaksumusega, vaid eelistavad kindlaks määratud määrasid, mis aga ei ole alati põhjendatud. Autor soovib tellijatel kindlaksmääratud trahvisummade asemel kasutada protsendiarvestust, lähtudes lepingu maksumusest ja määratleda ära tingimus (nt protsent lepinguhinnast), millest rohkem leppetrahvi ei määrata. Sellisel juhul on trahvimäära proportsioon lepingu hinna suhtes määratletud ja ei tekita töövõtjates ebakindlust ega tunnet ebavõrdsest kohtlemisest. Samuti ei ole tellijad sageli ära määratlenud olukorda, kus töövõtjal on oht saada leppetrahvi rikkumise eest, mille on põhjustanud tellija enda tegevus või tegevusetus, misjuhul võib olla tegemist õiguste ebaausa omandamise ja teostamisega.<sup>150</sup> Mõistliku suurusega trahvimäärad lepingutes ja selgelt piiritletud põhjendused nende määramiseks lihtsustavad töövõtjatel aru saada tellija soovidest ja vajadustest ning annavad julgust konkureerimiseks.

<sup>149</sup> A. Sander. (viide 142), lk 686

<sup>150</sup> I.Kull. Hea usu põhimõtte kaasaegses lepinguõiguses. Tartu 2002 lk 175-191

## 2.6 Hankelepingu muutmine ja lõpetamine

### 2.6.1 Muutmine

RHS ei reguleeri seda, mis alustel ja korras toimub hankelepingu muutmine, vaid kehtestab üksnes tingimused, millisel juhul on tellijal lubatud hankelepingu muutmises kokku leppida. Viimane on riigihankeõiguses möödapääsmatu, kuivõrd lepingu muutmise võimalus kätkeb endas ohtu varasema hankemenetluse õiguspärasusele (sh konkurentsipõhimõtte järgimisele).<sup>151</sup> Eesti riigihankeõiguses pole sõlmitud hankelepingu muutmine reeglina lubatud ning muutmine saab kõne alla tulla vaid erandjuhtudel eeldusel, et on täidetud riigihangete seaduse § 69 lg 3 ja 4 sätestatud kumulatiivsed kriteeriumid.<sup>152</sup> Seega tuleb muutmisel lähtuda esmajoones lepinguõiguse sätetest (VÕS § 13 lg 1), mille järgi võib lepingut muuta kas poolte kokkuleppel, lepingus sätestatud muul alusel või seadusega ettenähtud muul alusel.<sup>153</sup>

VÕS § 13 lõikes 1 on ette nähtud võimalus muuta hankelepingut lepingus endas sätestatud alusel. Sisuliselt tähendab see lepingu ühepoolse muutmise õigust ning eeldab hankelepingus sisalduvat kokkulepet ühe poole õiguse kohta teatud asjaolude esinemisel lepingut teatud tingimuste osas muuta või seda teiselt poolelt nõuda.<sup>154</sup> Siinjuures on Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et kui tellija soovib mingil põhjusel pärast eduka pakkumuse väljavalimist mõningaid lepingu tingimusi muuta, peab ta selle olema HD-s sõnaselgelt sätestanud.<sup>155</sup> Sealjuures ei tohi hankelepingu ühepoolset muutmist õigustav tingimus olla abstraktne, vaid peab olema konkreetne, st seotud konkreetsete asjaolude esinemisega. See on vajalik selleks, et kõik isikud saaksid lepingu nimel võistelda võrdsetel alustel.<sup>156</sup>

Konkurentsi mõju aspektist lähtudes on oluline ka nt VÕS § 97 lg 1 sätestatud tingimuste kasutamise võimalus, mida on leitud ka varasemas õiguslalases kirjanduses<sup>157</sup>, millised määratlevad ära, et kui pärast lepingu sõlmimist muutuvad lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolud ja sellega kaasneb lepingupoolte kohustuste vahekorra oluline muutumine, mistõttu

<sup>151</sup> E. Karindi-Kask. (viide 101), lk 1

<sup>152</sup> E. Karindi-Kask. (viide 101), lk 1

<sup>153</sup> D. Minumets, P. Kulm.(viide 22), lk 478

<sup>154</sup> D. Minumets, P. Kulm.(viide 22), lk 479

<sup>155</sup> EK 29.04.2004, C-496/99, *Succhi di Frutta SpA*, p 118; RKTko 3-2-1-102-14 p 19

<sup>156</sup> E. Karindi-Kask. (viide 101), lk 6

<sup>157</sup> M. A. Simovart. Lepingu muutmise nõue riigihankelepingu kohustuste vahekorra muutumise korral.- Juridica 2008/4

ühe lepingupoole kohustuste täitmise kulud suurenevad oluliselt või teiselt lepingupoolelt lepinguga saadava väärtus väheneb oluliselt, võib kahjustatud lepingupool nõuda teiselt lepingupoolelt lepingu muutmist poolte kohustuste esialgse vahekorra taastamiseks. Sama § lg 2 sätestab ära, et lepingu muutmist võib nõuda, kui kahjustatud lepingupool ei saanud lepingu sõlmimise ajal mõistlikult arvata, et asjaolud võivad muutuda või ei saanud ta asjaolude muutumist mõjutada või kui kahjustatud lepingupool ei oleks asjaolude muutumisest teades lepingut sõlminud või oleks seda teinud oluliselt teistsugustel tingimustel. See tähendab seda, et kui tööde tegemise käigus muutuvad lepingu sõlmimisel aluseks olnud olulised asjaolud (nt vigane tehniline kirjeldus, asfaldi hinna etteprognoosimatu kallinemine, lepingut mõjutavate õigusaktide muutumine jms), siis peaks töövõtjal autori hinnangul olema õigus taotleda lepingu muutmist.<sup>158</sup> Kui tellija ei sätesta hankelepingus VÕS § 97 tulenevaid tingimusi või muid töö iseloomust tulenevaid muudatusi (nt tehnoloogiline paus) lubavaid tingimusi, siis RHS 69 lg 3 ja lg 4 sätestatu teeb muutmise soovi hiljem keeruliseks.

Teede konverentsil, mis toimus aastal 2012, leidis üks esinejatest, et hankelepingu muutmise aluseid hankelepingutes ei reguleerita, pidades seda probleemiks.<sup>159</sup> Autor nõustub sellega, kuna analüüsitud lepingutest selgus, et teetööde hankelepingutes üldjuhul kasutatakse RHS § 69 lg 3 sõnastust, mille kohaselt võib hankija sõlmitud hankelepingu muutmises kokku leppida üksnes juhul, kui muutmise tingivad objektiivsed asjaolud, mida ei olnud hankijal võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha ja hankelepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamise, jättes aga täpsustamata millised on need objektiivsed asjaolud, mis lubavad hankelepingut muuta. Nagu eelpool on toodud võib asjaolude kirjeldamata jätmise tingida olukorra, kus hankija asub lepingut lubamatult muutma. Sellise muutmise tagajärjel võivad aga tingimused muutuda selliselt, et kui hankemenetluse etapis oleksid kõik pakkumuse esitanud või sellest tegemisest loobunud töövõtjad teadnud kõiki neid hiljem lepingus muudetavaid objektiivseid asjaolusid, siis oleks võib olla edukaks osutunud mõni teine töövõtja. Seega ei ole muutmise tingimuste sõnastamata jätmisel hankija järginud konkurentsi põhimõtte tagamist.

Enim kõneainet saanud lepingu muudatust puudutav hange puudutas Loo-Maardu teelõigu ehitust 2010 aastal, kus riigikohus nõustus alamaastmete kohtute seisukohaga, et tellija oli

---

<sup>158</sup> A. Ots. Raidla Lejins & Norcous: <http://www.tktk.ee/korgkool/konverentsid-seminarid/49268-2/eeesti-teede-kvaliteediga-euroopasse>. Tallinna Tehnika Kõrgkool. Teede konverents 2012. (20.04.2015)

<sup>159</sup> A. Ots.(viide 158) Teede konverents 2012. (20.04.2015)

lubamatult nõustunud lepingu muudatustega. Hankelepingu tingimuste järgi tuli renoveerimistööde ajaks töövõtjal ehitada ajutine 2 + 2<sup>160</sup> tüüpi tee, kuid tellija oli peale hankelepingu sõlmimist nõustunud ehitajaga ja leppinud kokku, et töövõtja võib ehitada ajutise 1 + 1<sup>161</sup> tüüpi tee. Hankelepingus jäi see muudatus samas kajastamata ja töövõtjale tasuti töö eest summa, mis sisaldas endas ka 2 + 2 tüüpi tee ehitamist, mida tellija aga ei saanud. Nimetatud asjas mõisteti tellija endine juht süüdi vastavalt karistusseadustiku<sup>162</sup> §-le 300, kuna hankelepingu muutmise lubamisega rikkus ta riigihangete seaduse nõudeid, kuivõrd RHS § 69 lg-te 3 ja 4 kohaselt ei olnud lepingu muutmine seaduslik. Uue riigihanke korraldamisel oleks konkurentsi võimaluse saanud ka teised töövõtjad.<sup>163</sup>

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et RHS sätestab tingimused, millisel juhul on tellijal lubatud hankelepingu muutmises kokku leppida. Kõik lepingu muutmise tingimused peavad olema võimalikult täpselt lepingus kirjas, et töövõtjad teaksid, millistel tingimustel leping võib muutuda. Kui lepingu muutmise tingimused on jäetud sisustamata, siis töövõtjad ei tea, mis tingimustel võivad muudatused aset leida, seda teades oleks konkureerimise mõte võinud olla teine.

## 2.6.2 Lõpetamine

Hankelepingu ennetähtaegset lõpetamist riigihangete seadus ei reguleeri ning selle kohta kehtivad samuti üldised võlaõiguslikud sätted.<sup>164</sup> VÕS § 13 lg 1 ja § 207 kohaselt saab lepingu alati lõpetada kokkuleppel. Samuti võivad pooled kestvuslepingu, nagu seda on nt teehooldeleping, lõpetada ka VÕS § 191 lg-tes 1 või 2 nimetatud juhtudel. Ka annab VÕS § 655 võimaluse tellijale leping igal ajal lõpetada. Tellija on eelnimetatud paragrahvis sätestatud ülesütleamise õiguse rakendamisel vaba, st lepingu üleütlelemisel ei ole vaja erilist ajendit ega põhjust,<sup>165</sup> see võib aga olla ebamõistlik ja tühine VÕS § 42 lg 3 p 29 tähenduses.

---

<sup>160</sup> *Kaks sõidurada ühes suunas ja kaks sõidurada teises suunas*

<sup>161</sup> *Üks sõidurada ühes suunas ja üks sõidurada teises suunas*

<sup>162</sup> Karistusseadustik.- RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 23.12.2014, 16

<sup>163</sup> RKKKo 3-1-1-46-14

<sup>164</sup> E. Karindi-Kask. (viide 101), lk 16.

<sup>165</sup> M. Käerdi, V. Kõve, I. Kull, P. Varul. (viide 135), lk 99



Lisaks seavad piire lepinguvabadusele lepingu lõpetamise õiguse kokkuleppimisel ka teised VÕS § 42 lg-s 3 p-des 29-34 nimetatud sätted. VÕS § 42 lg-te 1 ja 3 kohaselt ei ole seaduses antud tühiste tüüptingimuste loetelu ammendav ning kohtupraktika võib neid ka laiendada.<sup>166</sup> Lepingute analüüsist on autoril võimalik järeldada, et tellijad jätavad lepingust lepingusse omale õiguse see lõpetada olulise rikkumise korral, samas jättes sisustamata, mida peetakse oluliseks rikkumiseks. Näiteks riigihankes nr. 156097<sup>167</sup> oli tellija õigusena sätestatud tingimus, mille järgi tal oli õigus leping üles öelda, kui töövõtja rikub oluliselt lepingu tingimusi. Samas ei olnud tellija välja toonud, mida ta pidas oluliseks rikkumiseks, mis jättis talle laia tõlgendamise ruumi. Viimane on vastuolus VÕS § 42 lg 3 p 18 sätestatuga. Sarnaselt on tellijad käitunud ka riigihangetes nr 150950<sup>168</sup>, kus esemeks oli Aardla tn lõigus Ringtee - Riia tn pindamine ja nr 153146<sup>169</sup>, kus esemeks oli Viljandis Oja tee, Karja ja Järve tänavate ehitustööd. Siit järeldub, et tellijad ei sisusta alati olulise rikkumise tingimuse mõistet, mis annab neile laia tõlgendamise võimaluse st lugeda iga väheoluline (nt liiklusmärk pikali kukkunud) rikkumine võrdseks suurega (nt keskkonna nõuete eiramine) ja leping lõpetada.

Töö esimeses peatükis, sama teema käsitlemisel hankemenetluse etapis, näitena toodud vaidlustuses, leidis ka VaKo, et lepingu ennetähtaegne lõpetamine on töövõtjale oluliste negatiivsete tagajärgedega ning pakkujatel peab pakkumust esitades olema täpselt teada see, mis alustel oleks hankijal õigus sõlmitav hankeleping üles öelda.<sup>170</sup> Autor nõustub VaKo seisukohaga, et tellija poolne lepingu lõpetamine ei saa olla üksnes suvaotsus.

Sageli on töövõtjatele lepingu lõpetamise võimalus üldse jäetud andmata või on seda piiratud (nt pikk etteteatamise aeg võrreldes tellija võimalusega leping lõpetada). Viimane on ebamõistlik vastavalt VÕS § 42 lg 3 p 31 ja 32, mille kohaselt ei tohi tellija sätestada töövõtjale lepingu lõpetamiseks ebamõistlikult pikka etteteatamisetähtaega ning endale ebamõistlikult lühikest etteteatamise tähtaega.

---

<sup>166</sup> V. Kõve Lepingu ühepoolse lõpetamise võimalused Eesti õiguses (võrdlev käsitlus). Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2003, lk 25

<sup>167</sup> Vt viide 120

<sup>168</sup> Tartu Linnavalitsus. Aardla tn lõigus Ringtee - Riia tn pindamine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/150950> (23.04.2015)

<sup>169</sup> Viljandi Linnavalitsus. Oja tee, karja ja järve tänavate ehitustööd Kätte saadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/153146> (23.04.2015)

<sup>170</sup> vt lk 29

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et hankelepingu lõpetamine sätestatakse ära vastavalt võlaõiguslikele sätetele ja RHS seda ei reguleeri. Tellijad sätestavad lepingutes sageli ära oma õiguse leping lõpetada, andmata samasugust õigust töövõtjale või on see õigus antud ebamõistlike tingimustega (nt tellijal liiga lühike või töövõtjal liiga pikk etteteatamise tähtaeg). Töövõtjatelt saadud tagasisidest ei selgunud, et nad oleks lepinguid lõpetanud või seda teha soovinud. Seega oletab autor, et pigem nad kannatavad ja teevad kokkulepitud töö lõpuni (isegi kui see on nende jaoks ebamõistlik) kui jätavad selle pooleli, kuna soovivad samade tellijatega häid suhteid hoida ja nendega edaspidigi lepinguid sõlmida. Seega võib olla edaspidi raskendatud konkureerida tellija juures, kellega leping sooviti lõpetada.

## KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö keskendub RHS §-st 3 lg-st 1 p-st 4 tuleneva konkurentsi üldpõhimõtte järgimisele teetööde hankimisel. Analüüsimisel aluseks võetud õiguslikuks probleemiks on Riigikontrolli poolt esitatud väide, et teetööde riigihangetel ei ole konkurents tagatud või piiratakse seda põhjendamatult.

Selleks, et teetööde hankimisel saaks üldse tekkida konkurentsi, on vajalik, et teave läbiviidavast riigihankest jõuaks võimalike pakkujateni. RHS § 15 lg 1 ja 3 sätestatud piirmäärasid ületavate hangete avalikustamise osas on autori hinnangul olukord konkurentsi tagamisel hästi korraldatud, kuna need avalikustatakse eRHR-s, mis on avalik ja kättesaadav kõigile. Kuna alla piirmäära maksumusega jäävate hangete korraldamiste avalikustamine ei ole hästi korraldatud, siis nende kohta oleks samuti mõistlik teha kõikide hankijate hankeid koondav veebipõhine lahendus või täiendada olemasoleva eRHR-i võimalusi. Mida laialdasemalt infot jagatakse, seda tõenäolisem on, et hankemenetlusest tulevad osa võtma mitmed ettevõtjad, kelle hulgast saab hankija soodsaima välja valida

Avalikustatud HD-de olulisima osa moodustab hanke tehniline kirjeldus, mis tuleb koostada vastavalt RHS § 33-s sätestatud tingimustele, mis sealhulgas määrab ära, et tehniline kirjeldus peab tagama kõigile pakkujatele võrdsed tingimused pakkumuse esitamiseks ega tohi tekitada objektiivselt põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisel konkurentidele. Riigihanget korraldama asudes tuleb hankijal täpselt ära määratleda tehnilises kirjelduses kõik tööd, mida soovitakse hankida, samuti nõuded materjalidele, toodetele või asjadele viisil, mis võimaldab pakkumusi hiljem omavahel võrrelda, kuid mis ei lähe vastuollu RHS §-is 33 lg 7 sätestatuga. Suurimad esinenud puudused tehnilise kirjelduse osas esinesid kirjeldamata jäetud mahtude osas. Sageli ei ole hankijatel hanget alustades selget arusaama ega ka kompetentsi, mis mahus nad töid hankida soovivad, jättes selles osas sõnastuse ebaselgeks ja lootes, et küll pakkuja selle töö hiljem ikkagi ära teeb. Kui hankija poolt koostatud tehniline kirjeldus on puudulik, siis võib tekkida konkurentsi moonutamise oht, kus pakkujad saavad lähteandmetest erinevalt aru ja esitavad hankijale võrreldamatuid pakkumusi, mida ei saa objektiivselt hinnata.

Enim probleeme ja vaidlustusi arvuliselt on tekkinud seoses HD-des tellija poolt kehtestatud põhjendamatute ja ebamõistlike nõuetega. Konkurentsi efektiivse ärakasutamise üldpõhimõtte järgimise kohustuse tõttu ei tohi hankijad sätestada ebaproportsionaalseid ja pakkujate

konkurentsi põhjendamatult piiravaid nõudeid, mille tulemusena võib väheneda pakkujate hulk, kellel oleks olnud võimalik hankemenetluses osaleda. Hankijad on sätestanud HD-des põhjendamatuid nõudeid nagu nt lubamatud alltöövõtu piirangud, piiravad osadeks jaotatud hankes mitmele osale pakkumuse esitamist, nõuavad objekti kontrolli võimalust lühiajalise etteteatamisega, soovivad jätta hilisemas hanke teostamise etapis enda kulusid pakkuja kanda, nõuavad vastutuskindlustust hankelepingu täitmisega mitte seotud riskidele, teetööde masinate ettenäitamist pakkuja kulul, aga hankija soovitud asikohas jms. Sageli võivad sellised tingimused olla ebamõistlikud täitmiseks just väikeste ja keskmise suurusega pakkujate jaoks, kuna neil on tööde tegemiseks vähem ressursse (inimesed, masinad, raha), keda hankija ei pruugigi oodata pakkumust esitama. Põhjendamatuid nõudeid võidakse kehtestada ka selleks, et osasid pakkujaid hankemenetlusest eemale tõrjuda ja luua soodsam olukord nt sõbrale või tuttavale, kes teab juba ette, et põhjendamatut või ebaselget tingimust täitma ei pea.

Hindamiskriteeriumide kehtestamisel on hankijal õigus otsustada, milliseid neist ta konkreetse hanke hindamisel kasutab, aga siiski tuleb tal alati lähtuda RHS §-st 31 lg-st 4, millest tulenevalt peavad määratletud kriteeriumid võimaldama objektiivset hindamist ja olema hankeesemega seotud. Kriteeriumid peavad olema sõnastatud selliselt, et pakkujatel oleks võimalik neid ühte moodi tõlgendada ja aru saada, millistele asjaoludele hankija tähelepanu pöörab. Teede ehituse tööde pakkumuste hindamisel on üldjuhul kasutusel madalaima hinna kriteerium, mis aga ei pruugi olla hea kriteerium nt majanduslanguse tingimustes (turul vähe tööd), kus pakkujad võivad hakata tegema põhjendamatult madala hinnaga pakkumusi ja mille tõttu pakkumused ei ole võrreldavad. On oht, kus edukaks osutunud, aga madalaimat hinda pakkunud pakkuja on juba ette arvestanud nt riigimaksudest hoidumise, kehvamate materjalide kasutamise või alltöövõtjatele võlgu jäämisega. Ebaausaid võtteid kasutav pakkuja võib tõrjuda konkurentidest ausalt tegutsevaid pakkujaid.

Majanduslikult soodsaima pakkumise hindamise puhul on probleemiks ebaselgelt ja keeruliselt kirjeldatud kriteeriumid. Esmalt võib see pakkujatest tekitada arusaamatust: mida hankija üldse hindab? kas see on objektiivne ja võrdne? Teisalt on oht, kus kehtestatud kriteeriumid sobivad ainult üksikutele pakkujatele, mis omakorda tekitab kahtlusi nn suunatud hanke osas. Töös tõi autor näite, kus hankija oli hindamiseks kehtestanud 24 erinevat kriteeriumi, milliseid oli põhjendamatult palju ja osad olid ka ebaselgelt sõnastatud.

Kuna HD-d ja nendes sisalduvate hankepingute tingimused koostab hankija ja neil on võimalik kehtestada endale rohkem õigusi kui õigusaktid lubavad, siis pakkujatel puudub võimalus nende tingimuste osas hiljem läbirääkida. Pakkujatel on õigus neile HD-des kehtestatud põhjendamatuid ja ebamõistlikke tingimusi, puudulikke tehnilisi kirjeldusi ja hindamiskriteeriume vaidlustada hankemenetluse raames. Paraku tuleb vaidlustuse esitamisel tasuda riigilõivu, mis võivad väiksema suurusega pakkuja jaoks olla kõrged ning võib olla oht, et nad pigem loobuvad vaidlustamisest ehk oma õiguste eest seismisest kui ka hankemenetlusel pakkumise esitamisest.

Pakkumuste esitamise tähtaja möödudes tuleb teostada nende sisuline kontroll. Põhilised puudused sisulise kontrolli tegemata jätmisel on eelneva sarnase kogemuse kontrolli ning vajalike lubade ja litsentside olemasolu kontrollimata jätmine. Konkurentsi põhimõttest tulenevalt on sisulise kontrolli teostamisel keelatud hanketingimustest kõrvale kalduda, sest nende kohaldamata jätmine moonutab pakkujate vahelist konkurentsi ja võib tekkida olukord, kus hankija kuulutab edukaks pakkuja, kellel tegelikult puudus nõutud kvalifikatsioon. Lisaks on oht, et hankija jättis kontrolli teostamata tahtlikult sooviga kuulutada edukaks nt sõbra või sugulasega seotud pakkuja. Autori leiab, et hankijad võiksid pakkujate võimekuse kontrollimiseks kasutada RHS §-s 42 sätestatud tunnustatud ettevõtjate nimistut, mis on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi loodud poolt.

Peale sisulise kontrolli teostamist tuleb hankijal teha põhjalik kirjalik otsus pakkuja kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta. Sellise otsuse tegemine ei saa lähtuda hankija suvast, vaid peab olema sisustatud nii, et pakkumuse esitanute jaoks oleks tagatud riigihanke korraldamise läbipaistvus ja kontrollitavus. Hankijate poolt arvuliselt enim esinenud rikkumised on üldsõnaliselt sisustatud või üldse sisustamata jäetud otsused ning nendest enim arusaamatusi on tekitanud just kolmanda isiku kvalifitseerimise otsused. Pakkujate vaheline konkurents on tagatud juhul kui nad saavad aru, millest hankija oma otsuse tegemisel lähtus ja kuulutas edukaks just ühe neist.

Ka pakkumuste tagasi lükkamiste otsused peavad olema põhjalikult motiveeritud. RHS § 47 lg 1 kohaselt tuleb pakkumuse vastavaks tunnistamise või tagasilükkamise kohta teha põhjendatud kirjalik otsus ning lähtuda tingimustest, mida hankijad ise HD-des on kehtestanud. Käesolevas töös tõi autor markantse näite, kus hankija oli tagasi lükanud

pakkumuse, mis vastas küll HD-le, aga ei vastanud hankija poolt hankemenetluse käigus osadele pakkujatele teatavaks tehtud ning HD-s reguleerimata muudatusele. Konkurentsi tagamiseks tuleb aga hankijal kohelda kõiki pakkujaid võrdselt st neil peab olema võimalik hankemenetluses ligipääs ühesugustele andmetele.

Kui hankija ei saanud hankemenetluses pakkumusi, milliseid ta lootis saada, või esinevad muud põhjendatud vajadused, siis vastavalt RHS-s sätestatule võib ta kuulutada hankemenetluse kehtetuks. Samas ei tohi hankija seda teha põhjendamatult, kuna juba pakkumuse esitanud pakkujad on avalikustanud oma hinnaarvutuse, mis omakorda võib mõjutada pakkujate pakkumusi järgmistel hangetel. Ainuke positiivse lahendusega vaidlustus hankemenetluse kehtetuks tunnistamisest puudutab Aruvalla-Kose teekõigu projekteerimist ja ehitust, kus hankija põhjendus oli, et ta ei saanud olla kindel sama hanke suhtes toimuva kohtumenetluse tulemuses ning selle ajalises kestuses, mistõttu võis ohtu sattuda antud teelõigu ehitus koos Euroopa Liidu vahendite kasutamisega. Sellega aga VaKo ei nõustunud. Autor soovib hankijatel juba HD-des võimalikult täpselt ära sisustada hankemenetluse kehtetuks tunnistamise põhjendatud vajaduse mõiste.

Üldjuhul peale hankemenetluse lõppu sõlmitakse eduka pakkujaga hankeleping, mis vastab HD-des kehtestatud tingimustele ja hakkab edaspidi alluma tsiviilõiguslikule regulatsioonile. RHS-s sätestatud üldpõhimotetest tuleb aga kinni pidada kuni lepingu lõpuni, eriti just muutmise osas. Kuna hankelepingu tingimused on määratud juba HD-des, siis on just tellijal vastutus, et need oleks sätestatud selliselt, et tagatud oleks osapoolte õiguste ja kohustuste tasakaal. Sealjuures peab tellija olema lepingutingimusi sätestades taganud konkurentsi soodustamist, mitte tahtlikult või tahtmatult piiranud või moonutanud seda.

Töövõtjalt saadud tagasisidest selgus, et lepingute täitmise tähtajad on sageli liiga lühikesed ja tellijad nende käsitlemisel ebamõistlikult jäigad. Seetõttu on oluline, et hankijad suudaks õiglaselt hinnata hangitava eseme teostamiseks kuluvat aega, kasutades selleks vajadusel ekspertide abi ning püüaks tagada, et tähtaeg ei oleks põhjendamatult lühike ega pikk. Arvuliselt enim probleeme tähtaegadest kinnipidamisel esineb just liiga lühikese tähtajaga lepingute puhul. Sageli soovib hankija, et etteantud lühikese tähtaja jooksul saaksid tehtud ka täiendavad lisatööd, töövõtjale selleks lisaaega juurde andmata, mis aga võib lepingu tähtajalise täitmise teha raskemaks just väiksemate ressurssidega töövõtjate jaoks, kellel ei ole

võimalik lisavahendeid rakendada. Teades ette, et objekt võib tähtajaliselt mitte valmida ja on võimalus maksta leppetrahvi, võib panna neid töövõtjaid juba ette loobuma sellise lepingu nimel võistlemast.

Konkurentsi aspektist lähtudes on probleeme ka pikaajaliste lepingutega, eriti teehooldetööde osas, kus sõlmitakse 5-7 aastaseid lepinguid. Pikaajaline leping on kindlasti õigustatud, andmaks töövõtjale kindlustunnet, et sellise lepingu täitmiseks tehtavad vajalikud investeeringud saavad hüvitatud, mis on oluline aspekt sellise lepingu nimel konkureerimiseks. Teisalt on pikaajaliste lepingute korral piiratud uue konkurentsi tekkimine, kuna lepingud sõlmitakse pikaks ajaks ja vahepealsel ajal konkureerimist ei toimu. Ka ei tee edukaks mitte osutunud töövõtjad vahepealsetel aastatel igaks juhuks investeeringuid tehnikasse, mis jälle vähendab nende nõutavat tehnilist võimekust järgmise pikaajalise lepingu nimel võistelda. Samuti väheneb konkurents selles osas, et pakkumistel edukaks mitte osutunud töövõtjatel kaob ära nõutud sarnane kogemus konkreetsetes valdkonnas, mistõttu nad enam ei kvalifitseeru pakkujateks ja ei saagi tulevikus enam lepingu nimel konkureerida. Sellest tulenevalt leiab autor, et teehooldetööde valdkonnas kvalifitseerub hangetele vähe pakkujaid ning lepinguid sõlmivad ühed ja samad töövõtjad. Teehooldde tööde hankimisel soovitab autor hankijatel jagada hooldatavad territooriumid väiksemateks osadeks, et hangetele kvalifitseeruks ka väiksemad või keskmise suurusega töövõtjad ning tekkiks rohkem uut konkurentsi.

Lepingutes poolte õiguste ja kohustuste kirjeldamisel esineb arvuliselt enim ebaselgusi. Tellija põhikohustus maksta töö eest tasu on lepingutes alati sätestatud, aga arusaamatust tekitavad tasule lisanduva käibemaksu sätestamise sõnastused, kus need määratakse ära numbriliselt, aga samas jäetakse määratlemata olukord, kui riik peaks lepingu täitmise perioodi jooksul muutma käibemaksu määra. Vähemalt ühel töövõtjal oli negatiivne kogemus selles osas, et tellija keeldus lepingus kokkulepitud käibemaksumäärast kõrgemat määra maksmast ja töövõtjal tuli tekkinud vahe kanda oma kahjumisse. Autor leiab, et hankija peab lepingus ära määratlema olukorra käibemaksu määra muutumisest.

Töövõtjate jaoks oluline olev tellija kohustus tagada neile korrektne ja vigadeta projektdokumentatsioon jäetakse sageli sätestamata. Autor oletab, et sellega püüavad tellijad vältida töövõtjate poolt tulevikus esitamisele tulevaid kahjunõudeid, mis võivad tuleneda

puudulikust tehnilisest kirjeldusest. Teine oluline probleem töövõtjate jaoks on tellija soovimatus sätestada tehnoloogilise pausi võimalus tellija kohustusena. Sageli on lepingutes selline võimalus kehtestatud ainult tellija õigusena ja tingimusel, et kui on töös tekkinud tellijast tingitud viivitused, siis on tellijal õigus peatada tööd tehnoloogilise pausi tõttu. Samas võib tehnoloogilise pausi vajadus tekkida ka nii tellijast kui ka töövõtjast mitte tingitud asjaoludel nt halb ilm. Autor leiab, et tehnoloogilise pausi võimalus hankelepingutes peab olema detailsemalt kirjeldatud.

Lisaks on töövõtjatel probleeme, kus tellija kasutab oma õiguste kirjeldamisel ebaselgeid ja sisustamata sõnastusi nagu „ilmselt selge“, „mitte vastav“, „mõistlik aeg“, „nõuetekohane“ jms, mis annavad neile õiguse töövõtja tööle hinnangut anda, selle alusel trahvida või leping üldse lõpetada. Autor on seisukohal, et lepingus tingimuste sätestamisel tuleb hankijatel vältida ebaselgete väljendite kasutamist või need põhjalikult kirjeldada.

Kui tellija sätestab hankelepingus endale palju õigusi ja üksikuid kohustusi, siis võivad osadel töövõtjatel puududa huvi ja julgus esitada konkreetse lepingu nimel võistlev pakkumus. Autor oletab, et see võib puudutada just väiksemaid või keskmise suurusega töövõtjaid, kellel võib ka puududa juriidiline kompetents oma õiguste eest seismiseks.

Hankelepingutes töövõtjatele õiguste ja kohustuste kehtestamisel on tavapärane olukord, kus neile on antud üksikuid õigusi ja rohkelt kohustusi. Töövõtja jaoks oluline motivaator konkureerimiseks lepingu nimel on tellija põhikohustus maksta töö eest tasu. Samas võivad konkureerimise huvi kahandada neile lepingus sätestatud põhjendamatud või ebamõistlikud kohustused. Autori hinnangul on hankelepingutes selliste töövõtjate kohustustena kehtestatud nõudeid nagu nt kohustus oodata tellijast tuleneva viivituse tõttu tööde jätkamisega, samas lõpptähtaega muutmata; kohustus teha töid, mida tellija ei osanud ette näha ja hankelepingus ei ole kirjeldatud; töövõtja kohustuseks on kõik lepingus sätestamata tegevused; hankida tellija eest load ja litsentsid. Oluliseks probleemiks on tellija soovimatus vastutada tehnilise projektdokumentatsiooni õigsuse eest, mille osas tellijad soovivad lepingu täitmise jooksul teha muudatusi, mis aga sisuliselt on lepingu muutmine ja ei ole lubatud juhul, kui seda pole varasemalt hankedokumentides sätestatud.



Töövõtjatel tuleb tagada hankelepingu täitmist, andes tellijale vastavad garantiid, milleks teetööde puhul on tööde tegemise ajaks antav töövõtugarantii ja peale lepingu lõppemist kehtima hakkav ehitise garantii. Probleemiks on tellijate poolt kehtestatavad ebamõistlikult kõrged garantiide määrad töövõtu perioodiks ning ka ehitise garantii määrad ja ajalised kestused. Markantsemate näidetena võib esile tuua tellija nõuet tagada töövõtuaegset kohustuse täitmist, kus töövõtjal tuli esitada garantiikiri 10% lepingu maksumusest, kusjuures lepingu maksumuseks oli 4,9 miljonit eurot. Nii suurt tagatist saavad anda üksikud suure ressurssiga töövõtjad ning väiksema või keskmise suurusega töövõtjatel on lepingu nimel võistlemine raskendatud või lausa rahaliselt võimatu. Tellija poolt töövõtjalt nõutav vastutus garantiide näol on vajalik, kuna lepingu teostaja peab vastutama enda poolt tehtud töö eest ning tagab, et garantiiagssed puudused saavad ka likvideeritud. Samas tekitab küsitavusi garantiiaja rahaline määr ja pikkus, milleks Eesti asuval teede valdkonna suurimal tellijal on 5% lepingu maksumusest ja kestusega 5 aastat. Nii pika kestusega ehitise garantiiaja kestel võivad ehitisel tekkida võivad puudused tihti olla põhjustatud mitte ehitamise kvaliteedist, vaid muudest teguritest nagu projektdokumentatsioonis esinenud tehnoloogilised vead (nt kasutatud odavamaid, aga antud objektile mittesobivaid materjale nt paekillustik vs graniitkillustik, asfaltbituumeni retseptides tehtud odavamad lahendused jms), majanduse areng (seoses autostumisega on objekti tegelik kasutus intensiivsus oluliselt erinev kui projektdokumentatsiooni koostades ette nähti). Põhjendamatult pika garantiiaja kehtestamine võib tekitada ohu, et garantiiaja tekivad kõik puudused tuleb likvideerida töövõtjal kuna tellijad ei soovi tunnistada enda tegevuse või tegevusetuse tagajärjel ehitise kvaliteedis tekkinud vigu. Selline risk on töövõtjatele majanduslikult koormav ning seda suuvad võtta need, kellel on rohkem ressursse ning väiksematel ja keskmise suurusega töövõtjatel on nendega konkureerimine majanduslikult raskendatud.

Kõrge garantiiagse tagatise määra ja selle pikaajalise kehtivuse asemel on tellijal tulevikus võimalik hankelepingutes kasutada uuest riigihankedirektiivist tulenevat võimalust kõrvaldada konkurentsist töövõtja, kelle tegevus varasemates riigihangetes on osutanud olulistele puudustele ning mis põhjustab tõsiseid kahtlusi selle töövõtja usaldusväärsuse kohta (vastav tingimus sätestatakse ka 2016 kehtima hakkavas uues RHS-is). Sellise tingimuse kasutamise võimalus peaks töövõtjaid vägagi motiveerima oma lepingujärgseid kohustusi täitma ilma pikaajaliste garantiideta. Autor soovib garantiide puhul vähendada kõrgeid määrasid ja nende kestvust ning nt riigihangete korral kasutada vastavaks tunnistatud ettevõtjate registrit,

kust töövõtja, kes ei täida oma kohustusi, mingiks ajaks välja arvatakse ja tal puudub võimalus esitada selle perioodi jooksul hangetel konkureerivaid pakkumusi, millest töövõtjad kindlasti ei soovi ilma jääda.

Kui töövõtjad ei täida kokkulepitud kohustust, siis on tellijatel lepingus üldjuhul sätestatud õigus määrata leppetrahve. Lepingus peab olema sätestatud täpselt, millise rikkumise eest ja kui palju leppetrahvi võib saada. Teetööde hankelepingutes määratletakse leppetrahve nt keskkonna nõuete eiramise, kvaliteedinõuete rikkumise, omavolilise liikluse seiskamise, objektipäevikute puuduliku täitmise, veokite koormuspiirangute rikkumise, töödega mitte õigeaegse alustamise, tööohutuse nõuete rikkumise, lõpp- ja vahetähtaegadest mitte kinnipidamise eest. Lisaks on tellijad sätestanud ka leppetrahvi nõudeid, mis on jäetud sisustamata, nt trahvimäär muu lepingus sätestamata rikkumise eest. See on põhjendamatult karm, kuna võimaldab tellijal tema suva järgi määrata trahvi iga vähe olulise rikkumise eest ning võib lõpuks anda tellijale õiguse leping lausa lõpetada. Ka on tellijate poolt määratavad trahvimäärad sageli ebamõistlikult kõrged ega arvesta lepingu maksumusega. Tellijad eelistavad kindlaks määratud summasid, mis aga ei pruugi olla proportsioonis lepingu kogumaksumusega. Madalama maksumusega lepingutes on trahvimäärad samad, mis kõrgema maksumusega lepingutes. Kuna madalama maksumusega lepinguid sõlmivad ka väiksema ressursiga töövõtjad, siis on just nendel oht rikkumiste korral proportsionaalselt rohkem trahve maksta, mis on põhjendamatult ebaõiglane ja ei soodusta nende töövõtjate osalemist konkurentsist. Autor soovib tellijatel kasutada kindlaks määratud trahvisummade asemel protsendiarvestust, lähtudes lepingu kogumaksumusest ning määrata summa või protsent, millest rohkem trahvi ei määrata. Sellisel juhul vastavad trahvimäärad lepingu kogumaksumusele. Mõistlikud leppetrahvide määrad lepingutes ja selgelt sisustatud põhjendused nende määramiseks lihtsustavad töövõtjatel aru saada tellija soovidest ning soodustab nende konkureerimist hankelepingute nimel.

Probleemiks on, et hankelepingute muutmise aluseid lepingutes üldjuhul ei reguleerita. Hankelepingu muutmise tingimused peavad olema võimalikult täpselt sisustatud juba HD-des, et töövõtjatel oleks juba lepingu nimel võistlemisel selge arusaam, millistel tingimustel tellija lepingut võib muuta.

Lepingu lõpetamist RHS ei reguleeri ja see allub VÕS-le. Sageli sätestavad tellijad endale lepingutes õiguse leping lõpetada, jätmata seda õigust samas töövõtjatele või see on piiratud ebamõistlike tingimustega (tellijal lühike ja töövõtjal liiga pikk etteteatamise tähtaeg). Kuna tagasisidest ei selgunud, et töövõtjatel oleks olnud vajadust lepingut lõpetada, siis oletab autor, et töövõtjad pigem täidavad lepingut, isegi kui see on nende jaoks ebamõistlik, kui algatavad selle lõpetamise. Tellijatega soovitakse hoida häid suhteid ning ühe lepingu lõpetamine võib mõjutada teiste lepingute täitmist sama tellija juures.

Autori poolt läbiviidud analüüsist selgus, et teetööde hankimisel ei ole tagatud RHS §-s 3 lg-s 1 p-s 4 nimetatud konkurentsi efektiivne ärakasutamine. Arvuliselt rohkem puudusi esineb HD-de koostamisel, vähem hanke-menetluste läbiviimisel.

Üldjuhul on tellijate poolt kehtestatud hankelepingu hanketingimused selliselt, et sobivad enam suurt ressursi omavatele töövõtjatele, kellel on paremad võimalused (rohkem inimesi, masinaid, raha jms) ja sellest tulenevalt ka julgust lepingute täitmisel lühikesi tähtaegu täita, tellijate poolt kehtestatud põhjendamatuid nõudmisi täita, garantiitagatise anda ja leppetrahve tasuda. Kuna Tabel 1 statistikast nähtub, et enamuse teetööde valdkonna töövõtjate asutamise ajad jäävad enamuses vähemalt 10 aasta tagusesse aega, siis uue konkurentsi tekkimine on tagamata.

## SUMMARY

### **Following the general principle of competition in contracting roadworks**

This master thesis focuses on how the principle of competition as provided in Public Procurement Act (PPA) § 3 section 1 p 4 is followed by the procurer when roadworks are procured in Estonia.

The legal problem that is the basis of this thesis and also the hypothesis, is the claim proposed by the National Audit Office of Estonia, in which they said that in procurement of roadworks competition is not guaranteed or it is unreasonably restricted. As this claim did not entail a more detailed analysis and this issue has not been previously studied, then the author decided to verify it independently.

For this the author analysed 147 appealed procurements in the field of roadworks and selected and analysed random samples of contracts drawn up by the procurers in conjunction with the feedback received from companies in the sector. Also the author drew attention to aspects that were not appealed, but in the author's opinion were important in terms of the principle of competition (e.g. disclosure).

The analysis showed that problems with disclosing procurements over the limit set out in PPA § 15 articles 1 and 3 do not occur. But there are problems with disclosing procurements that fall below that limit, where in the author's opinion it should also be considered creating an all-inclusive web-based solution or upgrading an existing procurement registry.

The most important part in disclosed tender documents is the technical description that has to be accordance with the PPA § 33, which determinates that the technical description should ensure equal conditions for all bidders to submit their tenders and must not create unjustified obstacles for opening up public procurement to competition. The analysis showed that most shortages with technical description are with the fact that volumes are left undescribed. If the contracting authority has drawn up a technical description that is lacking of important information that the bidders need for their tender, then there might be a risk of distortion of competition, where the bidders understand the given information differently and submit incomparable bids that cannot be assessed objectively by the procurer.

Another important part of the tender documents are the requirements for the bidder imposed by the procurer which experienced the most appeals, as the procurer presented unreasonable or unjustified requirements to potential contractors, such as unlawful subcontracting restrictions, how many tenders bidders could file etc. The general principle of competition obligates that the procurer must not set disproportionate or unreasonably restrictive requirements that limits the bidder's competition unduly, which may result in a reduced number of bidders, who would have been able to participate in the procurement procedure. The author estimates that these conditions may be unreasonable to fulfil for small and medium-sized contractors, since they have fewer resources to work with.

Also it is important that bidders understand under what conditions their tenders will be evaluated by the procurer. These conditions are set out in the tender documents. When setting out evaluation criteria the procurer has the right to decide which evaluation criteria he uses, however, it must allow objective assessment and the criteria must be related to the procured object. The conducted analysis showed the author that unclear and complicatedly written criterias are a problem for the bidders, which cause them confusion. Potential bidders often do not understand what the procurer evaluates and whether it is objective. In that case there may occur a risk where established criteria are suitable only for a small number of bidders, which in turn raises doubts about the so-called targeted procurement. In author's opinion the latter significantly distorts the competition.

After the submission deadline for tenders the procurer must carry out the substantive examination of bidders. According to the principle of competition it is forbidden for the procurer to deviate from the terms that are set out in the tender documents, because failure to apply them may cause distortion of competition between the bidders and there may arise situation where a procurer announces successful a tenderer, who actually lacked the qualifications required. The analysis showed that the main shortcomings of procurers were, when carrying out the substantive examination, the failures to control previous experiences and the necessary permits and licenses of bidders. The author finds that the procurers could examine the use of an approved bidders list that is enabled by PPA § 42. The latter would eliminate this issue, because all the information would be accessible from one place and it would shorten the time that procurer uses to do the substantive examination of bidders.

After carrying out the substantive examination of bidders the procurer has to issue a comprehensively written decision on qualification or non-qualification of bidders. This decision cannot only be based on procurer's discretion, but it must be formulated sufficiently well so that it ensures the tenderers its transparency and controllability. Numerically, the most violations have been reported by the tenderers where procurers have left the decisions unformulated or have done it vaguely. Competition among bidders is guaranteed when they can understand why the procurer decided something and on what grounds he did so. The procurer must act similarly to previous and justify his decision if he wants to reject a tender.

If the procurer does not receive the result he had hoped from the procurement or there exists other reasonable circumstance, then the procurer has the right to declare the procurement invalid. However the procurer cannot declare the procurement invalid without a justified reason, since the bidders all have disclosed their pricing calculations, which in turn may affect the bidder's bids for the other tenders. Only one appeal was accepted by the protest committee, in which the procurer excused his behaviour by stating that he could not have been sure of the outcome of legal proceedings that was regarding that tendering procedure. The protest committee did not find that reason was justified enough. The author recommends that procurer are already states in tendering documents what he considers a justified reason that may cause him to declare the procurement invalid.

In general, after the end of procurement procedures, the contract is awarded to the most successful tenderer and this contract will continue to be subject of civil regulation. However the general principles that are set out in PPA § 3 must be followed until the end of the contract, also the part that regulates changing of the contract. Since the contract terms are set in tendering documents, it is procurer's responsibility to ensure balance between the rights and obligations of the parties. By providing the contractual conditions the procurer must ensure that competition is favoured rather than intentionally or unintentionally restricted or distorted.

Feedback from contractors showed for example that the deadlines for the fulfilment of contracts are often too short, and procurers are very inflexible in dealing with them. So in author's opinion it is therefore important that procurers would be able to carry out a fair assessment of the time required to execute the object using the necessary expertise if needed,

to try to ensure that the given deadline would not be unreasonably short or long, which might unreasonably restrict some bidder from participating. Numerically, most problems occur with deadlines that are too short. In this short period of time procurer often wants additional work to be carried out without him giving the extra time for it, which makes it more difficult for companies who have fewer resources and who are not able to implement the additional funds. Knowing in advance that the object cannot be done with the given time and there will be a risk of getting penalty for it. The latter might in advance put some bidders to give up and not compete for the contract. In that case competition is not guaranteed.

But long-term contracts (e.g. 5 – 7 years) are also problematic in terms of competitiveness. Though they might be justified in some cases e.g. road maintenance. In that case long-term contract gives confidence to the contractor that necessary investments that he has made for carrying out this kind of contract are compensated by the procurer, which is an important aspect of competing for this kind of contract. But on the other hand long-term contracts limit the emergence of new competition and the use of existing one, as there will not be competition in the meantime. In this case the author recommends that contracting authorities divide territories into smaller parts so that smaller to medium-sized contractors would qualify for the project. This would produce more competitiveness.

As with all contracts the most uncertainties occur when rights and obligations of the parties are described, so in the case. For example the procurer has the obligation to pay for the execution of the contract, but confusion arises with the value added tax (VAT). The procurers have set in contract that they will pay the contractor the sum that was agreed in procurement stage and to that sum VAT will be added. Usually this VAT is written in numbers (e.g. 20 %), however there is no regulation what happens if the state should change the VAT rate. Who will be responsible for the change is left unsaid. At least one contractor had a negative experience with this and in the end had to bear the difference. The author's opinion is that the contracting authority must define the situation in case of VAT rate change.

And another big problem for the contractors is the contracting authority's unwillingness to provide the contractor the opportunity for technological break or if it is provided then it is only written as the contracting authorities right. However, the need for a technological might arise from other circumstances (e.g. weather) and not due contracting parties. The author

argues that the possibility of technological break in procurement contracts must be described more in detail.

As it said before rights and obligations that are imposed in the procurement contract have a significant impact on contractor's interest to compete for the contract. Contractor's interest could be reduced by setting them unnecessary or unreasonable obligations with the contract (e.g. obligation to do the work, which the contracting authority could not foresee, and is not covered by the contract). But also procurers unwillingness to take responsibility for the accuracy of the technical documentation.

Contractors must ensure the performance of the contract by giving the procurer the corresponding guarantees. The problem with established guarantees are the rates and durations, which in authors opinion are excessively high or long. The most striking example included a requirement to guarantee work execution phase to the procurer, where the contractor had to submit a letter of guarantee of 10% of the cost of the whole contract, which was 4.9 million euros. That kind of guarantee can only be given by a contractor who has a lot of resources (money) and makes it difficult or even impossible to compete for the contract for the small or medium-sized contractors, because they might not have that kind of money. The author agrees that the contractor is required guarantee his work, but at the same time raises questions of the financial rate and length of the guarantee. The author recommends that procurers consider reducing the high rates and duration of these guarantees.

If the contractor does not meet the agreement, then in that case procurer has often left himself the right to set out penalties for the contractor. When the procurer wants to leave himself this right, then the contract must see exactly for what and how much the contractor can get penalty for. In roadwork contracts the procurer usually uses penalties such as non-compliance with the environment, quality control violations etc. In addition procurers have also left penalties in case of "any other contract breach", which is usually left unspecified. In author's opinion it is unduly harsh, since it allows the procurer to impose a fine for each violation, minor or not, and may eventually give the procurer the right to terminate the contract.



Also in author's opinion penalty rates are often specified unreasonably high by the procurers and do not take the whole cost of the contract into account. Contracting authorities prefer a fixed sum of money, which may not be in proportion to the total value of the contract. The contract with the lower value has the same penalty rates as a contract with higher value. As smaller and medium-sized companies compete for the contract that is lower in value, then there is a risk for them to pay bigger fines comparing to the contractor who has the contract with higher in value, which, in the author's opinion, is unfair and unreasonable and does not favour competition among those smaller and medium-sized companies. The author recommends that procurers use a fixed percentage of fines rather than specific sum of money, based on the total value of the contract, and specify the amount or percentage from which the fine is no longer imposed. Reasonable levels of penalties with a clear justification for what the penalty is given for encourage contractors to compete for the contract, which means more competitiveness.

The problem is that the amendments are generally not covered by public procurement contracts. In author's opinion the conditions of amendments of the contract should be specified as accurately as possible in the tendering documents, because the contractors must have a clear understanding of the conditions of the contract to compete for it.

Termination of the contract is also not covered by the PPA and is subject of civil procedure. Where procurer often provides himself the right to terminate the agreement unilaterally, without leaving the same right to contractor or if the contractor has the right its terms are unreasonable or limited ( e.g. notice period for the procurer is too short and notice period for the contractor is too long). As the feedback showed no contractor has tried to terminate the contract so in author's opinion the contractors rather comply with the contract, even if it is unreasonable, before they start the termination process, because the contractors sought to maintain good relations with the procurer and the termination of one contract might affect the performance of other with the same procurer.

In conclusion the analysis showed the author that when roadworks are procured the procurers do not ensure effective use of existing competition or emergence of new one, which is their obligation that is set in PPA § 3 article 1 clause 4. Generally the contract conditions set out in tender documents and imposed by the procurer fit for the contractors who have large

resources to use and not for the smaller or medium-sized contractors. They have a better chance (for more people, machines, money, etc.) and consequently also more courage to meet the short deadlines for the execution of contracts, pay the penalties etc. As Table 1 shows the majority of contractors in the field of roadwork have been established at least 10 years ago so it is safe to say that the emergence of new competition has been unvouched.

## Üldine

### 1. Raamatud

- 1.1 A. Lauren. Riigihangete seadus: riigihangete seaduse seletuskiri. Agiaator 2007
- 1.2 D. Minumets, P. Kulm. Riigihangete õigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 2014
- 1.3 E. Oidermaa. Ehitusõigus. Tallinn: TTÜ kirjastus, 2004
- 1.4 I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigus I üldosa. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004
- 1.5 P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura 2006
- 1.6 M. Käerdi, V. Kõve, I. Kull, P. Varul. Võlaõigusseadus III kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura, 2009
- 1.7 P. Schlechtriem. Võlaõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999

### 2. Juhendid

- 2.1 E. Andresen, T. Bachmann, H. Siimets-Gross, M. A. Simovart, J. Sootak, M. Torga. Üliõpilastööde kirjutamise ja vormistamise juhend. Tallinn : Juura, 2011
- 2.2 Rahandusministeerium. Riigihangete juhised. Tallinn: Rahandusministeerium. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/riigihangete-korraldamine>

### 3. Analüüsid

- 3.1 E. Karindi-Kask. Hankelepingu muutmine. Tallinn: Rahandusministeerium. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/analused1>
- 3.2 Maanteeamet. Maanteeameti aastaraamat 2007. Tallinn: Maanteeamet, 2007. Kättesaadav arvutivõrgust: [www.mnt.ee/failid/ar\\_2007.pdf](http://www.mnt.ee/failid/ar_2007.pdf)
- 3.3 Maanteeamet. Maanteeameti aastaraamat 2013. Tallinn: Maanteeamet, 2013. Kättesaadav arvutivõrgust: [http://www.mnt.ee/failid/MNT\\_Aastaraamat2013\\_est.pdf](http://www.mnt.ee/failid/MNT_Aastaraamat2013_est.pdf)
- 3.4 Rahandusministeerium. Riigihankemaastiku kokkuvõte 2013. aasta: poliitika kujundamine, nõustamis-ja koolitustegevus, riiklik järelevalve, riigihangete register ja statistiline ülevaade. Tallinn: Rahandusministeerium, 2013. Kättesaadav arvutivõrgust: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216043&folderId=518320&name=DLFE-33903.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216043&folderId=518320&name=DLFE-33903.pdf)

- 3.5 Riigikontroll. Kohalike teede hoiu korraldamine. Tallinn: Riigikontroll, 2010.  
Kättesaadav arvutivõrgus:  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2157/Area/4/language/et-EE/Default.aspx>
- 3.6 Riigikontroll. Teede remondiga seotud hangete korraldus. Tallinn: Riigikontroll, 2004.  
Kättesaadav arvutivõrgus:  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1790/Area/4/language/et-EE/Default.aspx>
- 3.7 Riigikontroll. Teetööd ja järelvalve nende üle: kas riigimaanteid hooldatakse mõistlikult? Tallinn: Riigikontroll, 2012. Kättesaadav arvutivõrgust:  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2223/Area/4/language/et-EE/Default.aspx>

#### **4. Juridica artiklid**

- 4.1 A. Sander. Leppetrahv.- Juridica 2003/10
- 4.2 K. Rosin. Riigihange: õiguslikud probleemid ja korruptsioon.- Juridica, 2001/9
- 4.3 K. Saare, A. Värvi. Teade leppetrahvi sissenõudmise kohta ehituse töövõtulepingu näitel. – Juridica 2014/7
- 4.4 M. A. Simovart. Lepingu muutmise nõue riigihankalepingu kohustuste vahekorra muutumise korral.- Juridica 2008/4
- 4.5 M. A. Simovart. Riigihankalepingu ebamõistlike tüüptingimuste tühisus kui ebaõiglaste lepingutingimuste regulatsiooni näide.- Juridica 2008/1
- 4.6 M. A. Simovart. Riigihanke üldpõhimõtetest tulenevad hankalepingu sisupiirangud: näited vaidlustuskomisjoni praktikast.- Juridica 2012/2
- 4.7 T.Ojasalu. Euroopa Ühenduse riigihankeõigus: konkurentsi tagamise põhimõte. – Juridica, 2007/7

#### **5. Teiste üliõpilaste varasemad tööd**

- 5.1 Kõrbe Kaare, K. Teedevõrgu tulemuslikkuse mõõtmine: konseptsioon ja tehnoloogiad Eesti näitel. Doktoritöö. Tallinn: TTÜ kirjastus 2013
- 5.2 Kõve, V. Lepingu ühepoolse lõpetamise võimalused Eesti õiguses (võrdlev käsitus). Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2003
- 5.3 Marinitš, O. Tellija juhiste mõju ehitaja vastutusele. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2013
- 5.4 Männamaa, U. Väikeste ja keskmiste ettevõtete ligipääs riigihangetele Euroopa Liidus. Eesti näidetel. Bakalaureusetöö. Tartu ülikool 2012
- 5.5 Simovart, M. A.. Lepingu vabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hanke õiguse mõju Eesti eraõigusele. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2010

## 6. Riigihanked

- 6.1 Maanteeamet. Asfaltbetoonkatete pragude remont Järva ja Lääne-Viru maakondade riigimaanteedel. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/160587>
- 6.2 Maanteeamet. Keila teepiirkonna jalgteede hooldus 2014 – 2018. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/156097>
- 6.3 Maanteeamet. Riigi tugimaantee nr 80 Heltermaa – Kärkla – Luidja (km 23,40 - 23,60) ning kõrvalmaantee nr 12111 Rehemäe tee ristmiku ümberehitus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/152150>
- 6.4 Maanteeamet „Tallinn – Narva mnt Nehatu sildade projekteerimine ja ehitus“ Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/145793>
- 6.5 Maanteeamet. Tee nr 39 Tartu-Jõgeva-Aravete km 46,710-55,2 rekonstrueerimine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/159046>
- 6.6 Maanteeamet. Valgejõe-Rõmeda teelõikude 5 ja 7 ehitus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/129557>
- 6.7 Kiili Vallavalitsus. Kiili valla teede teehoid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/156974>
- 6.8 Pärnu Linnavalitsus. Oja tänava kõnnitee ehitus (lõigus Pirni - Tähe tn). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/145019>
- 6.9 Pärnu Linnavalitsus. Oja tänava kõnnitee ehitus (lõigus Raba – Tähe tn). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/144447>
- 6.10 RMK. Leemeti ja Vana-Õngu teede rekonstrueerimine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/127810>
- 6.11 RMK. Tusti-Puujala-Parika tee uuendamine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/149424>
- 6.12 Tallinna Kommunaalamet. Kalaranna tänava (Kalasadama tn – Tööstuse tn) rajamine. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/152101>
- 6.13 Tallinna Kommunaalamet. Tallinnas, Õismäe tee 2 - 10 ja 136 - 150 sisekvartali tee taastusremont. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/149509>
- 6.14 Tartu Linnavalitsus. Aardla tn lõigus Ringtee - Riia tn pindamine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/150950>

6.15 Viljandi Linnavalitsus. Oja tee, karja ja järve tänavate ehitustööd Kätte saadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/153146>

6.16 Võru Linnavalitsus. Petseri tänava pikenduse ehitamine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/139396>

## 7. Muu

7.1 A. Abdi, H. Lind, B. Birgisson. Public procurement of winter road maintenance services based on EU procurement directive – Lessons from Sweden. Journal of Investment and Management. Vol. 2, No. 4, 2013

7.2 A. Breidaks. Rigihangete amet kritiseeris Võru linnavalitsuse käitumist. – Võrumaa teataja 10.04.2014 nr 42

7.3 A. Ots, Raidla Lejins & Norcous: <http://www.tktk.ee/korgkool/konverentsid-seminarid/49268-2/eeesti-teede-kvaliteediga-euroopasse>. Tallinna Tehnika Kõrgkool. Teede konverents 2012.

7.4 Ehitustööde riigihangete tunnustatud ettevõtjate nimekiri. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.teaneeel.ee/>

7.5 E.Palu. Pronksiöö ja Padaoru lumetorm.- Ajakiri Director 04.02.2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.director.ee/pronksioo-ja-padaoru-lumetorm/>

7.6 I.Kull. Hea usu põhimõtte kaasaegses lepinguõiguses. Tartu 2002

7.7 J. Dorbek. Riigihankealane koolitusvajadus. RiTo 17, 2008. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12535>

7.8 Kaupo Sirk, Maanteeamet: <https://echo360.e-ope.ee/ess/echo/presentation/7a840f27-75e9-4013-ac37-fb2c7828a9e1> Tallinna Tehnika Kõrgkool. Teede konverents 2015.

7.9 Kohalike omavalitsuste portaal. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://portaal.ell.ee/>

7.10 L. Leclair. Improper contract bundling hamper growth and viability of small construction firms. Modern Contractors Solution, Aprill 2009, lk 38 – 39. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://suretyinfo.org/pdf/Bundling\\_MCS0409.pdf](http://suretyinfo.org/pdf/Bundling_MCS0409.pdf)

7.11 P. Pakkala. Inovative project delivery methods for infrastructure – An international perspective. Finland Road Enterprise, Helsinki 2002, lk 61. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf/pakkalae5.pdf>

7.12 P. Vahter. Õigusaktid teedehituses. Tallinn: AS Teede Tehnokeskus, 2010, slaidid nr 1 – 17. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.ell.ee/failid/LVP2010/06\\_Oigusaktid\\_teedehituses.ppt](http://www.ell.ee/failid/LVP2010/06_Oigusaktid_teedehituses.ppt)

- 7.13 S. Brunning. Tender Specifications and Lifting an Automatic Suspension: Elekta Ltd v Common Services Agency. – Public Procurement Law Review (Case Comment) 2011/5
- 7.14 Scottish Government. Information for Buyers. Selection and Award Criteria. Arvutivõrgus:  
<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement/buyerinformation/spdflowlevel/routetwotoolkit/developdocumentsroutetwo/selectionandawardcriteria>
- 7.15 Teelehe toimetused. Maanteede ehitamise hangetest pakkujate silmade läbi. – Teeleht detsember 2013 nr 75, Kättesaadav arvutivõrgus:  
<http://www.mnt.ee/public/index.php?id=10804>

## 8. Õigusaktid

- 8.1 Põhiseadus.- RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2
- 8.2 Teeseadus.- RT I 1999, 26, 377 ... RT I, 12.07.2014, 24
- 8.3 Karistusseadustik.- RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 23.12.2014, 16
- 8.4 Võlaõigusseadus.- RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 11.04.2014, 13
- 8.5 Ehitusseadus.- RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 29.06.2014, 13
- 8.6 Turvaseadus.- RT I 2003, 68, 461 ... RT I, 04.03.2015, 29
- 8.7 Käibemaksuseadus.- RT I 2003, 82, 554 ... RT I, 25.10.2012, 17
- 8.8 Riigihangete seadus.- RT I 2007, 15, 76 ..... RT I, 29.06.2014, 109
- 8.9 2007. aasta riigieelarve seadus.- RT I 2006, 62, 465
- 8.10 2008. aasta riigieelarve seadus.- RT I 2007, 74, 451
- 8.11 2009. aasta riigieelarve seadus.- RT I 2008, 60, 332
- 8.12 2010. aasta riigieelarve seadus.- RT I 2009, 67, 459
- 8.13 2011. aasta riigieelarve seadus.- RT I, 28.12.2010, 6
- 8.14 2012. aasta riigieelarve seadus.- RT I, 23.12.2011, 1
- 8.15 2013. aasta riigieelarve seadus.- RT I, 28.12.2012
- 8.16 Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18 EÜ, 31 märts 2004, ehitustööde, riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra koostöölastamise kohta;
- 8.17 Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega koostöölastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused; Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta

- 8.18 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ
- 8.19 Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord. Vabariigi valitsuse 06.04.2006 määrus nr 89.- RT I, 28.05.2011, 8
- 8.20 Omanikujärelevalve tegemise kord. Majandus- ja Kommunikatsiooniministri 25.01.2011 määrus nr 7.- RT I, 28.01.2011, 2
- 8.21 Tallinna linna haljastute klassifikatsiooni ja hooldusnõuded. Tallinna Linnavalitsuse 05.09.01 määrus nr 99. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=84117>

## **9. Kohtulahendid**

### **9.1 Euroopa Kohtu lahendid**

- 9.1.1 Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-314/01: Siemens ja Agre Telekom
- 9.1.2 Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-496/99: Succhi di Frutta SpA
- 9.1.3 Kohtujurist Stix-Hackli ettepanek kohtuasjas C-247/02
- 9.1.4 Kohtujurist Tesauro ettepanek kohtuasjas C-243/89

### **9.2 Eesti kohtute lahendid**

- 9.2.1 RKHKo 3-3-1-13-12
- 9.2.2 RKÜKo 3-3-1-85-10
- 9.2.3 RKHKo 3-3-1-74-11
- 9.2.4 RKHKo 3-3-1-13-11
- 9.2.5 RKHKo 3-3-1-49-08
- 9.2.6 RKHKo 3-3-1-57-09
- 9.2.7 RKHKo 3-3-1-29-12
- 9.2.8 RKHKo 3-3-1-8-07
- 9.2.9 RKHKo 3-3-1-2-05
- 9.2.10 RKHKo 3-3-1-87-10
- 9.2.11 RKHKo 3-3-1-46-14
- 9.2.12 RKTKo 3-2-1-102-14
- 9.2.13 RKHKo 3-3-1-29-13
- 9.2.14 RKHKo 3-3-1-33-12
- 9.2.15 RKHKo 3-3-1-54-03



- 9.2.16 RKHKo 3-3-1-57-07
- 9.2.17 RKHKo 3-3-1-93-06
- 9.2.18 RKHKo 3-3-1-66-03
- 9.2.19 RKTKo 3-2-1-157-12
- 9.2.20 RKHKo 3-3-1-7-08
- 9.2.21 RKPJKo 3-4-1-16-05
- 9.2.22 RKTKo 3-2-1-66-05
- 9.2.23 RKHKo 3-3-1-20-98
- 9.2.24 RKTKo 3-2-1-60-05
- 9.2.25 RKTKo 3-2-1-67-09
- 9.2.26 RKHKo 3-3-1-2-13
- 9.2.27 RKTKo 3-2-1-165-09
- 9.2.28 Tln RK 3-09-1277
- 9.2.29 Tln RK 2-11-53442/34
- 9.2.30 Tln RK 2-10-67255
- 9.2.31 Tln Hko 3-09-1280
- 9.2.32 Tln Hko 3-09-1297
- 9.2.33 Tln Hko 3-12-578
- 9.2.34 Tln Harju MK 2-08-81272

### **9.3 Vaidlustuskomisjoni lahendid**

- 9.3.1 VaKo 01.12.2008 otsus nr 150-08/105877
- 9.3.2 VaKo 01.12.2008 otsus nr 151-08/105877
- 9.3.3 VaKo 05.05.2011 otsus nr 78-11/122706
- 9.3.4 VaKo 02.09.2009 otsus nr 223-09/113110
- 9.3.5 VaKo 02.09.2010 otsus nr 153-10/108402
- 9.3.6 VaKo 02.09.2010 otsus nr 154-10/108402
- 9.3.7 VaKo 01.07.2008 otsus nr 64-08/104574
- 9.3.8 VaKo 26.01.2012 otsus nr 5-12/128251
- 9.3.9 VaKo 08.08.2011 otsus nr 155-11/126583
- 9.3.10 VaKo 12.09.2011 otsus nr 175-11/126740
- 9.3.11 VaKo 13.10.2011 otsus nr 191-11/127621
- 9.3.12 VaKo 25.10.2011 otsus nr 196-11/127812
- 9.3.13 VaKo 29.06.2012 otsus nr 127-12/134552

- 9.3.14 VaKo 21.08.2014 otsus nr 189-14/152211
- 9.3.15 VaKo 13.06.2014 otsus nr 114-14/152173
- 9.3.16 VaKo 28.08.2014 otsus nr 188-14/152134
- 9.3.17 VaKo 13.06.2014 otsus nr 113-14/152239
- 9.3.18 VaKo 13.06.2014 otsus nr 111-14/152188
- 9.3.19 VaKo 21.01.2015 otsus nr 328-14/156974
- 9.3.20 VaKo 10.06.2009 otsus nr 121-09/111804
- 9.3.21 VaKo 01.07.2008 otsus nr 62-08/104592
- 9.3.22 Vako 07.11.2012 otsus nr 211-12/13648
- 9.3.23 VaKo 11.11.2011 otsus nr 218-11/127810
- 9.3.24 VaKo 23.11.2009 otsus nr 231-09/113002
- 9.3.25 VaKo 30.01.2013 otsus nr 2-13/136901
- 9.3.26 VaKo 16.03.2011 otsus nr 30-11/122098
- 9.3.27 VAKo 10.03.2011 otsus nr 24-11/122289
- 9.3.28 VaKo 22.06.2010 otsus nr 102-10/117923
- 9.3.29 VaKo 19.10.2010 otsus nr 188-10/119076
- 9.3.30 VaKo 02.05.2011 otsus nr 74-11/119447
- 9.3.31 VaKo 21.04.2011 otava nr 59-11/123453
- 9.3.32 VaKo 19.02.2011 otsus nr 275-10/121397

## **10. Autori käsutuses olevad materjalid**

- 10.1 Läbi viidud küsitluse tulemused
- 10.2 Kokkuvõttev tabel esitatud vaidlustustest
- 10.3 Statistiline informatsioon, mis aitas käesoleva magistritöö lisaks olevaid tabelleid koostada

# LISAD

## Lisa 1. Tabelid

Jrk. Nr.	Ettevõtte asutamis- aasta <sup>171</sup>	Ettevõtja nimi	Lepingute arv
1.	1990	AS Lemminkäinen Eesti	68
2.	2012	Eesti Teed AS	35
3.	2000	AS Kagu Teed	29
4.	1997	AS Tref Nord	25
5.	1990	OÜ Üle	22
6.	1972	AS Tref	19
7.	2007	AS Teede Rev-2	14
8.	1959	Tallinna Teede AS	14
9.	2002	OÜ Hiiu Teed	13
10.	1998	OÜ Moreen	13
11.	2002	AS Järva Teed	12
12.	2006	AS N&V	11
13.	2001	OÜ Viamer Grupp	10
14.	1988	AS Nordecon	9
15.	2003	OÜ Tavit	9
16.	2002	OÜ Sakala Teed	9
17.	1991	AS Skanska	9
18.	2001	AS Vooremaa Teed	6
19.	1992	OÜ Vändra MP	6
20.	2006	OÜ Nurme Teedehitus	6
21.	2000	Riab Teedehitus OÜ	5
22.	2010	OÜ Verston Ehitus	5

Tabel 1. 2013. aastal korraldatud tehoiutööde riigihangetel lepinguni jõudnud ettevõtjad.

<sup>171</sup> Autor tugines Äriregistrist avalikult kättesaadavale teabele

Aasta	Eesti Vabariigi riigieelarve (mln eurot)	Maanteehoius kasutatud rahalised vahendid (mln eurot)	Osakaal (%)
2007	4 720,191 <sup>172</sup>	179,720	3,81
2008	5 922,947 <sup>173</sup>	218,961	3,70
2009	6 213,543 <sup>174</sup>	187,261	3,01
2010	5 650,287 <sup>175</sup>	206,179	3,65
2011	6 009,881 <sup>176</sup>	237,616	3,95
2012	6 679,087 <sup>177</sup>	271,830	4,07
2013	7 683,759 <sup>178</sup>	277,053	3,61

Tabel 2. Maanteehoius kasutatud rahalised vahendid perioodil 2007-2013 ja osakaal riigieelarvest.

Selgitus: Tabelis 2 on maanteehoius kasutatud rahaliste vahendite puhul algmaterjalina kasutatud Maanteeameti aastaraamatut 2007 ja perioodi 2008-2013 kohta Maanteeameti aastaraamatut 2013. Tabelis 2 analüüsitud andmed ei hõlma teetöid, mida on tellinud Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK), kohalikud omavalitsused (KOV) ja Riigi Kinnisvara AS (RKAS) alljärgnevatel põhjustel:

- 1) RMK poolt riigihangete korras tellitud teetööd sisalduvad tihtipeale maaparandussüsteemide rekonstrueerimise töödes;
- 2) KOV poolt riigihangete korras tellitud teetööde kohta puudub kõikehõlmav süsteem, mille alusel andmeid analüüsida;
- 3) RKAS poolt riigihangete korras tellitud teetööd sisalduvad enamasti hoonete ehitamise ja rekonstrueerimise hangetes.

<sup>172</sup> 2007. aasta riigieelarve seadus.– RT I 2006, 62, 465

<sup>173</sup> 2008. aasta riigieelarve seadus.- RT I 2007, 74, 451

<sup>174</sup> 2009. aasta riigieelarve seadus.- RT I 2008, 60, 332

<sup>175</sup> 2010. aasta riigieelarve seadus.- RT I 2009, 67, 459

<sup>176</sup> 2011. aasta riigieelarve seadus.- RT I, 28.12.2010, 6

<sup>177</sup> 2012. aasta riigieelarve seadus.- RT I, 23.12.2011, 1

<sup>178</sup> 2013. aasta riigieelarve seadus.- RT I, 28.12.2012, 9

Jrk. Nr	Vaidlustamise põhjuse liik (otsus)	Rahuldatud	Rahuldamata jäetud	Muu põhjus (loobumine, tähtaegselt esitamata jätmine, kokkulepe)	Edasi kohtumenetlusse
1.	Hankemenetluse kehtetuks tunnistamine	2	7	1	0
2.	Kolmanda isiku vastavaks tunnistamine	2	3	2	0
3.	Kolmanda isiku kvalifitseerimine	12	10	5	2
4.	Enda pakkumise tagasi lükkamine	3	2	1	1
5.	Enda kvalifitseerimata jätmine	2	9	4	1
6.	Kolmanda isiku edukaks tunnistamine	4	2	4	1
7.	Enda kõrvaldamine	3	4	3	0
8.	Hanketeade või hankedokumentid	28	8	22	4
9.	Hankelepingu tühisus	0	0	2	0
10.	Kahju hüvitamine	1	0	0	0
	Kõigi pakkumuste tagasilükkamine	0	0	1	0
11.	KOKKU	57	45	45	9
12.	KÕIK KOKKU	147			

Tabel 3. Perioodil 01.01.2007 – 10.03.2015 VaKo-le esitatud vaidlustused

Põhjus, mille ilmnemisel tellijal leppetrahvi nõue tekib	Trahvimäär avatud hankemenetluses Nt riigihankes nr 159046 <sup>179</sup> , lepingu maksumus 2 523 826 €	Trahvisumma osakaal (%) võrreldes lepingu maksumusega	Trahvimäär lihthankes Nt riigihankes nr 160587 <sup>180</sup> , lepingu maksumus 36 727 €	Trahvisumma osakaal (%) võrreldes lepingu maksumusega
Keskkonnanõuete eiramine	2000	0,08%	2000	5,44 %
Tellija või tellija esindaja poolt tehtud pistelise proovi tulemusel kvaliteedinõuetest avastatud kõrvalekaldumiste eest, millest Töövõtja ei ole kirjalikult teavitanud	2000	0,08 %	1000	2,72 %
Omavoliliselt, ilma kooskõlastuseta liikluse seiskamise eest objektil vähemalt 5 minutiks	600	0,02 %	600	1,63 %
Muud leppetrahvi tabelis nimetatata rikkumised	1000	0,04 %	500	1,36 %

Tabel 4. Leppetrahvi summa proportsioon võrreldes lepingu maksumusega ( teave pärineb Maanteeameti korraldatud hangete lepingutes sisaldunud leppetrahvi tabelitest)

<sup>179</sup> Maanteeamet. Tee nr 39 Tartu-Jõgeva-Aravete km 46,710-55,2 rekonstrueerimine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/159046> (23.04.2015)

<sup>180</sup> Maanteeamet. Asfaltbetoonkatete pragude remont Järva ja Lääne-Viru maakondade riigimaanteedel. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/160587> (23.04.2015)

Põhjus, mille ilmnemisel tellijal leppetrahvi nõue tekib	Trahvimäär eurodes avatud hankemenetluses (olenemata hanke maksumusest on määr sama; lihtmenetluses hankija leppe trahvi tabelit ei rakenda)	Trahvisumma osakaal (%) võrreldes lepingu maksumusega  Nt riigihankes nr 152101 <sup>181</sup> , lepingu maksumus 4 982 867 €	Trahvisumma osakaal (%) võrreldes lepingu maksumusega  Nt riigihankes nr 149509 <sup>182</sup> , lepingu maksumus 183 991 €
Töövõtja kohustuste mittenõuetekohase või mitteõigeaegse täitmise eest (iga rikkumise ning tähtaja ületanud kalendripäeva eest eraldi)	1000	0,02 %	0,54 %
Tellija või tellija esindaja poolt tehtud pistelise proovi tulemusel kvaliteedinõuetest avastatud kõrvalekaldumiste eest, millest Töövõtja ei ole kirjalikult teavitanud	390	0,007 %	0,21 %
Ehitusobjekti koguriskikindlustus (CAR) ei ole tellijale üle antud õigeaegselt	650	0,01 %	0,35 %

Tabel 5. Leppetrahvi summa proportsioon võrreldes lepingu maksumusega (teave pärineb Tallinna Kommunaalameti korraldatud hangete lepingutes sisaldunud leppetrahvi tabelitest)

<sup>181</sup> Tallinna Kommunaalamet. Kalaranna tänava (Kalasadama tn – Tööstuse tn) rajamine. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/152101> (23.04.2015)

<sup>182</sup> Tallinna Kommunaalamet. Tallinnas, Õismäe tee 2 - 10 ja 136 - 150 sisekvartali tee taastusremont. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/149509> (23.04.2015)

## Lisa 2. ÕIGUSAKTIDE JA KOHTULAHENDITE LÜHENDID

### **Riigi Teatajas avaldatavate õigusaktide lühendid**

Tees – Teeseadus

RHS – Riigihangete seadus

VÕS – Võlaõigusseadus

PS – Põhiseadus

TS – Turvaseadus

KMS – Käibemaksuseadus

EhS- Ehitusseadus

HMS – Haldusmenetluse seadus

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniminister

VV – Vabariigi valitsus

Tln LV – Tallinna Linnavalitsus

### **Riigikohtu lahendite lühendid**

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu

RKHKo – Riigikohtu halduskollegium

RKKKo – Riigikohtu kriminaalkollegium

RKTKo – Riigikohtu tsiviilkollegium

### **Esimese ja teise astme kohtute lahendite lühendid**

Tln RK – Tallinna Ringkonnakohus

Tln HK – Tallinna Halduskohus

Tln HMK – Harju Maakohus



## **Euroopa Liidu Kohtute lühendid**

EK – Euroopa Kohus

## **Muud töös kasutatud lühendid**

eRHR – Riigihangete register

VaKo - Vaidlustuskomisjon

KOV – Kohalik omavalitsus

RMK - Riigimetsa Majandamise Keskus

HD – Hankedokumendid

HT – Hanketeade

ISO - International Organization for Standardization

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Mariann Ploompuu,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
„Konkurentsi üldpõhimõtte järgimine teetööde hankimisel”,

mille juhendaja on Mari Ann Simovart, dr.iur,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **04.05.2015**